

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**ANA PAULA LEMKE**

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DENTRO DO  
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS APROXIMAÇÕES E  
DOS DISTANCIAMENTOS ENTRE A LEI E A PRÁTICA SOCIAL**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL  
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 26/03/07

  
Rosana Maria Gaio  
Depto de Serviço Social / CSE

**FLORIANÓPOLIS**

**2006/2**

**ANA PAULA LEMKE**

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DENTRO DO  
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS APROXIMAÇÕES E  
DOS DISTANCIAMENTOS ENTRE A LEI E A PRÁTICA SOCIAL**

Trabalho de conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel  
em Serviço Social, Departamento de  
Serviço Social, Universidade Federal  
de Santa Catarina.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria  
Manoela Valença

**FLORIANÓPOLIS**

**2006/2**

**ANA PAULA LEMKE**

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DENTRO DO  
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DAS APROXIMAÇÕES E  
DOS DISTANCIAMENTOS ENTRE A LEI E A PRÁTICA SOCIAL**

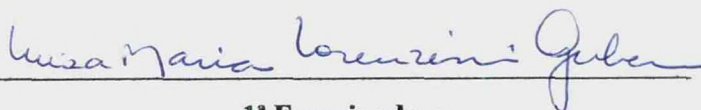
**Trabalho de conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel no Curso de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social, do Centro Sócio Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Assistente Social.**

**BANCA EXAMINADORA:**



**Orientadora**

Prof<sup>ª</sup> Dra. Maria Manoela Valença – Universidade Federal de Santa Catarina



**1ª Examinadora**

Prof<sup>ª</sup> Luiza Maria Lorenzini Gerber – Universidade Federal de Santa Catarina



**2ª Examinadora**

Assistente Social Kátia Ávila Abraham – Prefeitura Municipal de Florianópolis

Florianópolis, Março de 2007

**Dedico este trabalho à grande educadora,  
Maria Manoela Valença.**



## **AGRADECIMENTOS**

Ao ensino público, gratuito e de boa qualidade da Universidade Federal de Santa Catarina;

Aos estudantes e professores do Departamento de Serviço Social;

À professora Maria Manoela Valença, mais que orientadora, uma amiga;

Aos meus pais, Paulo e Nely, e demais familiares que incentivaram e apoiaram;

Às minhas amigas, em especial, à Ellen, Karen, Marian, Marina, Paola e Paula;

À professora Luiza Maria Lorenzini Gerber e à Assistente Social Kátia Ávila Abraham, participantes da banca de avaliação;

A Leandro, um complemento;

Ao Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar, especialmente às Assistentes Sociais Luciana Xavier e Izabella Régis da Silva;

Aos participantes da pesquisa;

Às crianças e aos adolescentes que passaram pela experiência de abrigo e,

A todos mais que contribuíram para a realização deste trabalho,

Muito Obrigada

“Agora vou contar um pouquinho daquilo que sei da minha história. Tudo o que sei é que minha mãe faturava na rua Timbiras, tinha vindo do interior de São Paulo. Chegando aqui, sem emprego, sem parente, usou sua única fonte de renda para sobreviver. Ficou grávida sem saber quem era o pai. Após ter a criança foi até a favela de Diadema, me entregou a uma lavadeira, disse que pagaria para que ela cuidasse do bebê, mas nunca mais me viu.

Dona Antônia, mais conhecida como Toninha lavadeira, não podia cuidar de mais uma criança: precisava trabalhar para comer. Um recém-nascido atrapalharia tudo. Os donos dos barracos vizinhos então incentivaram-na a levar o fato ao conhecimento do Juiz de Menores.

O juiz da vara de menores mandou uma assistente social averiguar o caso e, como dona Antônia não tinha condições de criar mesmo a criança, a assistente social solicitou a internação do menor.

São Paulo, 8 de julho de 1969

M.M.J.

Venho através desta solicitar a Vossa Ex.<sup>a</sup> uma vaga ao menor Paulo Collen em uma unidade da FEBEM, o qual encontra-se em situação irregular. Após visita domiciliar constatamos que dona Antônia possui sete filhos pequenos, reside num barraco e não tem condições econômicas, tampouco emocionais, para atender às necessidades básicas para o desenvolvimento global do menor.

Cabe ressaltar que o menor encontra-se em seu poder a pedido de uma senhora a qual pediu-lhe que cuidasse do filho mediante pagamento, entretanto, tal pessoa encontra-se em paradeiro ignorado.

Considerando-se tais aspectos, sugerimos a Vossa Ex.<sup>a</sup> parecer favorável ao nosso pedido.

---

Assistente Social

E foi assim que fui parar na FEBEM...”\*

Paulo Collen

---

\* Extraído do livro de Paulo Collen – **Mais que a realidade**. São Paulo: Cortez, 1987.



LEMKE, Ana Paula. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária dentro do Sistema de Proteção Social: Uma Análise das Aproximações e dos Distanciamentos entre a Lei e a Prática Social.** Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, 84 f.

## RESUMO

O presente Trabalho tem como objetivos centrais analisar a operacionalização de práticas sociais que visam proteger a criança e o adolescente afastados do convívio familiar, e apreender as aproximações e os distanciamentos entre a Lei e as práticas no que concerne à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Possui como objetivos específicos: a) verificar a influência das transformações no mundo do trabalho e do neoliberalismo para a família brasileira; b) apurar a construção do sistema de proteção social brasileiro; c) conhecer como é operacionalizada a medida de abrigamento no município de Florianópolis; d) apreender como é assegurado o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e de adolescentes e, e) identificar alternativas de acolhimento que assegurem o direito à convivência familiar e comunitária. A metodologia utilizada para sua realização compreende pesquisa bibliográfica e pesquisa exploratória. Contextualiza-se a problemática das crianças, dos adolescentes e das famílias, que passam por situação de rompimento de vínculos, junto ao sistema econômico-político e às transformações no mundo do trabalho e constata-se que estas transformações influenciam a família na proteção de seus membros. Foi avaliado que o sistema de proteção social brasileiro delega à família a responsabilidade de gerir o bem-estar social de seus membros e não lhe dá suporte, através das políticas sociais, para que ela possa cumprir as suas funções. O direito da criança e do adolescente de viver com sua família e junto à sua comunidade, com qualidade de vida, só será assegurado se houver um sistema de proteção social que ofereça recursos para sua concretização (políticas públicas integradas e equipamentos sociais disponíveis nas comunidades). Posteriormente, passa-se para a análise da operacionalização da medida de abrigo em Florianópolis. Foram utilizados os seguintes procedimentos: aplicação de questionário nas 07 (sete) instituições de abrigo da cidade, tabulação dos dados, interpretação, análise e devolutiva dos resultados. Os resultados, mais expressivos, demonstram que o direito à convivência familiar e comunitária, dentro dos abrigos, é frágil no município: 43% dos abrigos (03) não oportunizam visitas domiciliares das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias; nenhum abrigo atende qualquer criança ou adolescente, todos fazem alguma restrição (sexo, faixa etária, deficiência etc), dificultando a manutenção de grupo de irmãos; em 72% dos abrigos há algum serviço, que poderia ser acessado na comunidade, oferecido exclusivamente dentro da instituição; apenas 02 (dois) abrigos (28%) realizam ações de apoio à família de origem através de 04 (quatro) procedimentos: visitas domiciliares, acompanhamento psicossocial, grupos de discussão e encaminhamentos aos programas oficiais de auxílio. Por fim, apresenta-se a proposta de Acolhimento Familiar, como uma alternativa de proteção às crianças e aos adolescentes que são afastados de seus lares. Entretanto, conclui-se que esta alternativa deve ser estudada com mais aprofundamento teórico, bem como precisa ser discutida amplamente dentro dos espaços de proposição de práticas sociais. A idéia presente é que este Trabalho contribua para a formulação de

políticas e programas sociais que garantam o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes.

**Palavras-chave:** Direito à Convivência Familiar e Comunitária; Sistema de Proteção Social; Abrigos e Acolhimento Familiar

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

<b>Gráfico 1 – Caracterização das Entidades de Abrigo.....</b>	<b>41</b>
<b>Gráfico 2 – Atendimento.....</b>	<b>42</b>
<b>Gráfico 3 – Tipo de Acolhimento.....</b>	<b>43</b>
<b>Gráfico 4 – Crianças e Adolescentes Abrigados.....</b>	<b>46</b>
<b>Gráfico 5 – Faixa Etária das Crianças e dos Adolescentes Abrigados.....</b>	<b>46</b>
<b>Gráfico 6 – Tempo de Abrigamento.....</b>	<b>47</b>
<b>Gráfico 7 – Situação Familiar.....</b>	<b>48</b>
<b>Gráfico 8 – Apoio à família de origem.....</b>	<b>51</b>
<b>Gráfico 9 – Organização dos Abrigos.....</b>	<b>53</b>
<b>Quadro 1 – Motivos do Abrigamento.....</b>	<b>48</b>



## LISTA DE SIGLAS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CONANDA</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CQQ</b>	Círculo de Controle de Qualidade
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
<b>DSS</b>	Departamento de Serviço Social
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>FIA</b>	Fundo para Infância e Adolescência
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>NCA</b>	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente
<b>NECAD</b>	Núcleo da Criança, Adolescente e Família
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>ONU</b>	Organizações das Nações Unidas
<b>OSCIP</b>	Organização Social Civil de Interesse Público
<b>PMF</b>	Prefeitura Municipal de Florianópolis
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>POASF</b>	Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar
<b>PUC</b>	Pontifícia Universidade Católica
<b>REDE SAC</b>	Rede de Serviços de Ação Continuada
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>TCC</b>	Trabalho de Conclusão de Curso
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UDESC</b>	Universidade do Estado de Santa Catarina
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina
<b>UNIVILLE</b>	Universidade da Região de Joinville

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>16</b>
<b>2 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, O NEOLIBERALISMO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.....</b>	<b>23</b>
2.1 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E A POLÍTICA NEOLIBERAL.....	23
2.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO.....	33
<b>3 OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FLORIANÓPOLIS/SC.....</b>	<b>40</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ABRIGO.....	41
3.1.1 Atendimento.....	42
3.1.2 Financiamento.....	45
3.1.3 Serviços oferecidos à comunidade.....	45
3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES ABRIGADOS..	46
3.2.1 Tempo de Abrigamento.....	47
3.2.2 Sistema Escolar.....	47
3.2.3 Situação Familiar.....	48
3.2.4 Motivos do Abrigamento.....	48
3.3 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	50
3.3.1 Preservação dos vínculos familiares.....	50
3.3.2 Manutenção de grupo de irmãos.....	51
3.3.3 Apoio à família de origem.....	51
3.3.4 Colocação em família substituta.....	52
3.3 ORGANIZAÇÃO DOS ABRIGOS.....	53
3.4 PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NA VIDA DA COMUNIDADE LOCAL.....	54
3.5 ANÁLISES CENTRAIS.....	54
<b>4 ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO?.....</b>	<b>56</b>
4.1 COMPREENDENDO O ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	56

4.2 A HISTÓRIA E OS MARCOS LEGAIS DO ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	58
4.2.1 O Acolhimento Familiar no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	60
4.3 METODOLOGIA DOS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	61
4.3.1 A Seleção e o Trabalho com as Famílias Acolhedoras.....	61
4.3.2 O Percurso do Acolhimento Familiar.....	63
4.3.3 A Experiência de São Bento do Sul.....	65
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 68
REFERÊNCIAS.....	71
APÊNDICE.....	77
Apêndice A – Levantamento Municipal dos Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis.....	77



## INTRODUÇÃO

O abrigamento de crianças e de adolescentes é uma prática cristalizada na cultura brasileira e utilizada desde os séculos passados como uma forma de “protegê-los” das situações de rua e de abandono. Entretanto, é sabido que esta prática, tradicionalmente, é destinada às crianças e aos adolescentes pobres. Estes, em sua maioria, possuem famílias que encontram dificuldades de corresponder a todas as obrigações que lhe são postas pelas legislações e pelo sistema de proteção social, que as incumbe de tarefas que, muitas vezes, não são realizadas devido a pouca retaguarda que recebem das políticas sociais.

Essa prática, segundo Souza (2006, p. 140) “[...] só perde força, como regime de atendimento, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei 8069/90), que entre outros, assegura o direito à convivência familiar e comunitária no seio da própria família preferencialmente, ou excepcionalmente, em família substituta”.

O Estatuto assegura à criança e ao adolescente a condição de pessoas em desenvolvimento e que gozam de direitos e deveres. A Lei veio substituir o antigo Código de Menores (1979) e traz uma mudança doutrinária quando adota a doutrina de “proteção integral” e abdica-se da doutrina de “situação irregular” utilizada no antigo Código. Foi criada a partir de amplas discussões e estudos de diferentes organismos da sociedade no período de redemocratização do país. É reconhecida, internacionalmente, como um das leis mais avançadas no que concerne à proteção da infância e da juventude e atende à Convenção dos Direitos da Criança das Organizações das Nações Unidas (ONU) realizada em 1989.

O ECA garante direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes que devem ser compartilhados entre o Estado, a sociedade e a família (Art. 4), sendo estes: direito à vida; à saúde; à alimentação; à educação; ao esporte; ao lazer; à profissionalização; à cultura, à dignidade; ao respeito; à liberdade, à família e à comunidade.

A Lei vem estabelecer um dos direitos fundamentais para o desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes, o direito à convivência familiar e comunitária, reconhecendo a primazia da vida em família. Assim: “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de



substâncias entorpecentes” (Art. 19). Lefèvre (2001, p. 14) interpreta que este direito pressupõe “a existência de um espaço físico onde a referida convivência possa efetivar-se” e acrescenta que conviver “não deve ser visto como sinônimo de “morar junto”, simplesmente. Convivência é uma coabitação com qualidade de vida”.

Quanto à prática de abrigamento esta é definida pelo ECA como uma das medida de proteção que deverão ser aplicadas quando os direitos reconhecidos pela Lei forem ameaçados ou violados por “I) ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III) em razão da conduta da criança ou do adolescente” (Art. 28).

O ECA traz uma nova perspectiva para a colocação de crianças e de adolescentes em abrigo ao afirmar que é “uma medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (Art. 101 - Parágrafo Único). Dessa forma, vem desmontar a idéia de grandes orfanatos e “pseudoprisões” as quais estavam submetidas às crianças e os adolescentes, principalmente, antes da sua promulgação. Ao garantir o direito à convivência familiar e comunitária, o ECA preconiza que as entidades de abrigo tenham características de uma residência; que a demanda de crianças e adolescentes, nas instituições, seja pequena para facilitar o atendimento individual e personalizado; e ainda estabelece que as famílias de origem recebam medidas de proteção, juntamente com o apoio de outras políticas públicas, para que a criança ou o adolescente possa voltar ao seu lar com brevidade. É importante ressaltar que, em um de seus artigos (Art. 23), o ECA prevê que a carência econômica não representa motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar.

Em detrimento à nova perspectiva para a medida de abrigamento prevista pelo ECA, a realidade com a qual nos deparamos explicita um distanciamento entre a Lei e a prática social. Utilizando-se de uma frase de Paulo Freire “sabem todos que não é o discurso que ajuíza a prática, mas a prática que ajuíza o discurso”, ampliamos a discussão trazendo à tona alguns dados referentes ao abrigamento de crianças e de adolescentes no Brasil que se confrontam com as recomendações do ECA: a) dos cerca de 20 mil abrigados no país, em 589 instituições, 87% possuem família e 58,2% mantêm vínculos com ela; a pobreza é um dos motivos mais citados em se tratando das causas do abrigamento (24,2%); a carência-econômica é indicada por 1/3 dos dirigentes entrevistados (35,5%) como fator dificultador para o retorno de crianças



e adolescentes para suas famílias; 64% são afro-descendentes; quanto ao direito à convivência familiar e comunitária, apenas 6,6% dos abrigos atenderam a todos os critérios considerados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2003), órgão provedor da pesquisa, como de acordo com o ECA, sendo estes: promover visitas de crianças e adolescentes, que estão em processo de abrigo, aos lares de suas famílias; permitir visitas livres dos familiares aos abrigos; priorizar a manutenção e ou reconstituição de grupos de irmãos; organizar-se sob agrupamento vertical (intervalo entre idade mínima e máxima maior que 10 anos) e atuar em regime de co-educação (atender meninos e meninas em suas dependências).

Decorrem daí alguns questionamentos, como: qual a influência das transformações econômicas, sociais e políticas e do neoliberalismo sobre a vida das famílias brasileiras? Existe um Estado de Direito e políticas sociais que inibam o abrigamento de crianças e adolescentes? Qual a realidade das crianças e dos adolescentes que estão abrigados em Florianópolis? Existem práticas sociais, com vistas à proteção da criança e do adolescente, que assegurem em suas metodologias o direito à convivência familiar e comunitária?

Tendo em vista essas indagações, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: em se tratando da convivência familiar e comunitária, quais são as aproximações e os distanciamentos entre o direito assegurado e a prática social? Neste sentido, este Trabalho tem a intenção de apresentar algumas aproximações para o problema de pesquisa através de 4 (quatro) seções.

Na primeira Seção, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste Trabalho. A segunda tem como intuito sensibilizar e apresentar uma gama de transformações econômicas, sociais e políticas - dentro do mundo do trabalho e no sistema de proteção social - que influenciam a condição da família brasileira na proteção de seus membros e na reprodução social. Para tanto, foi dividida em dois itens: o primeiro versa a respeito das transformações no mundo do trabalho e sobre a política neoliberal e o segundo, trata sobre a construção e operacionalização do Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Na terceira Seção é apresentada a pesquisa realizada nos abrigos para crianças e adolescentes do município de Florianópolis, na qual será abordada a caracterização das instituições (estrutura, financiamento etc); o tipo de atendimento e serviços que são prestados; quem são as crianças e adolescentes abrigados (faixa etária, sexo, motivos do abrigamento, tempo de permanência, destino etc) e como as instituições mantêm assegurado o direito à

convivência familiar e comunitária desses sujeitos (trabalhos desenvolvidos com a família de origem, substitutas, integração com a comunidade etc). E por fim, a quarta Seção trata sobre proposta de Acolhimento Familiar - uma prática alternativa ao abrigo tradicional e que consiste em uma medida judicial de proteção às crianças e aos adolescentes que se encontram com seus direitos violados e necessitam, no momento, ser afastados do convívio familiar.

Espera-se que este Trabalho possa produzir novos conhecimentos que contribuam para a operacionalização e proposição de práticas sociais destinadas às crianças, aos adolescentes e às famílias e que num sentido mais amplo, subsidie a formulação de respostas para o enfrentamento das expressões da questão social contidas na problemática do abrigo.



## 1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A motivação para a construção deste trabalho surgiu durante o curso de Serviço Social através de aproximações com o tema em estudo. A primeira se refere à prática de estágio realizada de maio de 2005 a março de 2007 no Programa de Orientação e Apoio Sócio Familiar (POASF) da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Neste período, surgiram-me indagações e reflexões referentes à medida de abrigo por observar os pedidos de abrigamento realizados pelos técnicos da instituição.

O Programa consiste em uma medida de proteção (Art. 90) introduzida no ECA com o objetivo de prevenir e proteger crianças e adolescentes da ameaça ou violação de seus direitos; contribuir para que as famílias possam enfrentar dificuldades existentes; e fortalecer os vínculos familiares que se encontram ameaçados. Está estruturado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como sendo de média complexidade. É um programa que visa o não rompimento de vínculos ou deveria ser, de modo a garantir um dos direitos fundamentais de crianças e de adolescentes, o direito à convivência familiar e comunitária. Espera-se que os técnicos destes programas atuem com responsabilidade e com compromisso de fazer acontecer o processo de mudança e, em longo prazo, uma renovação social.

Nos meses de estágio, curricular não obrigatório e curricular obrigatório, pude conhecer a fundo o processo de trabalho do Serviço Social dentro da instituição. Apreendi o seu objeto, que são as famílias em situação de vulnerabilidade social, numa perspectiva de refletoras de diversas expressões da questão social, que é a matéria-prima do Serviço Social. Compreendi e utilizei-me de alguns dos instrumentos do trabalho profissional: entrevistas, reuniões, visitas domiciliares e, principalmente, pude compreender que o conhecimento é o maior instrumento do Assistente Social. Todas as intervenções requeriam um domínio teórico-metodológico denso e somente através da busca incessante pelo conhecimento é que vamos construí-lo (LEMKE, 2005).

A segunda aproximação refere-se à minha participação na pesquisa intitulada - *Rastreamento de Programas de Famílias Guardiãs no Estado de Santa Catarina* - decorrente do processo de articulação do Núcleo da Criança, Adolescente e Família (NECAD) do Departamento de Serviço Social/DSS da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com



o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (NCA) do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sob a coordenação da Profª Dra. Maria Manoela Valença. Vale ressaltar que o Acolhimento Familiar é entendido como uma alternativa de proteção às crianças e aos adolescentes que necessitam ser afastados do convívio familiar por um determinado período.

Essa pesquisa possui como objetivo conhecer os Programas de Famílias Guardiãs no estado de Santa Catarina e eleger aqueles que possibilitem traçar semelhanças e diferenças no que se refere ao abrigamento como um dos serviços sócio-assistenciais que deve prover proteção social especializada às crianças e aos adolescentes que, por decisão judicial, são afastados do convívio familiar.

Dessa forma, a primeira etapa, iniciada em abril de 2006, compreendeu um levantamento bibliográfico e documental das produções existentes sobre abrigo a partir de 1990 (ano da Promulgação do ECA) na UFSC e nos anais de congresso da categoria de Assistentes Sociais. Compôs o universo desta etapa da pesquisa os Cursos de Pós-Graduação, o curso de Graduação em Serviço Social da UFSC e os anais de congressos/conferências do Serviço Social de nível nacional. No total foram pesquisadas 45 publicações, sendo, 8 Dissertações de Mestrado, 23 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) e 14 apresentações em congressos da categoria. Nas publicações, diversos temas sobre a temática foram explorados, dentre eles: a questão do atendimento a criança e ao adolescente em situação de abandono, risco pessoal e/ou social ao longo da nossa história e a maneira pela qual este processo vai culminar no ECA; o que é o Projeto Casa-lar; a importância do abrigo para aqueles que dele egressam; os reais resultados do Projeto de Acompanhamento Escolar implantado nas Casas-Lares Nossa Senhora do Carmo e São João da Cruz em Florianópolis/SC; os vínculos familiares de crianças e adolescentes abrigados para um possível retorno ao convívio familiar; a importância de valorizar os vínculos familiares e da aplicabilidade da medida de abrigo apenas em casos excepcionais e de forma provisória para a garantia dos direitos de crianças e de adolescentes, primando pela prioridade absoluta preconizada no ECA; as atribuições desempenhadas pelo profissional de Serviço Social na área Judiciária, no que concerne ao processo de adoção e os atendimentos destinados à família substituta; os desafios da prática profissional do Assistente Social no retorno da criança ou do adolescente abrigado à sua família de origem; a experiência da formação de um Grupo de



Estudos e Apoio à Adoção no âmbito da discussão sobre o direito à convivência familiar e comunitária; o processo de trabalho do Assistente Social nos programas de abrigos; entre outros. Posteriormente, foi analisado como é entendido o conceito de convivência familiar e comunitária pelos (as) autores (as) destas publicações (VALENÇA; LEMKE, 2006).

A participação na pesquisa oportunizou a minha ida a dois seminários referentes ao tema de estudo - Famílias, Abrigo e Acolhimento Familiar. O primeiro seminário intitulado de *1º Seminário Catarinense sobre Acolhimento Familiar* ocorreu em São Bento do Sul, na Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), em agosto de 2006. Este foi promovido pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Prefeitura Municipal de São Bento do Sul/Secretaria de Desenvolvimento Comunitário e Grupo Gerando Amor (ONG).

Teve por finalidade ser um espaço de conhecimento, articulação e troca de experiências sobre programas de Acolhimento Familiar em Santa Catarina e no Brasil. Estiveram presentes no evento: Assistentes Sociais, Psicólogos, Conselheiros Tutelares, representantes dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e das Prefeituras Municipais de diversas cidades do Estado; estudantes, juízes de Direito, advogados etc.

Na oportunidade, foram ministradas palestras que tiveram como conteúdo: as diferenças entre Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar; o Acolhimento Familiar dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); o Acolhimento Familiar no Brasil e em Santa Catarina; o perfil das famílias acolhedoras de São Bento do Sul; a experiência do Acolhimento Familiar em Campinas/SP, entre outros.

A Assistente Social do Poder Judiciário de São Bento do Sul, Isabel Luzia Fuck Bittencourt, e a Professora Dra. Sílvia Maria Fávero Arend, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), apresentaram a pesquisa realizada por elas nos programas de Acolhimento Familiar no estado de Santa Catarina. Foi feita a identificação destes Programas e apreendidas as características dos serviços prestados.

O Seminário conseguiu sensibilizar os participantes quanto ao Acolhimento Familiar como perspectiva de proteção às crianças e aos adolescentes que estão com seus direitos violados e necessitam se afastar do convívio familiar. Imbuído de práticas exitosas e de estudos significativos sobre o tema, o evento nos fez acreditar que com vontade política e engajamento é possível fazer acontecer um processo de mudança, principalmente, cultural no que tange a forma de acolhimento destes sujeitos.



A segunda participação deu-se em novembro do mesmo ano, quando estive presente no *II Seminário Abrigar: Proteção e Cuidado Integral*, promovido pelo Instituto Camargo Corrêa na capital de São Paulo. Ele é uma Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP) e tem como missão “criar condições para o desenvolvimento social e pessoal de crianças e adolescentes de família de baixa renda, em situação de risco, apoiando-os na conquista de seus direitos fundamentais nos campos da educação, saúde e cultura, de forma a reforçar o processo de construção de sua cidadania” (INSTITUTO, 2007). O Instituto operacionaliza sua missão através de programas, dentre eles, o programa Abrigar, que tem como proposta “a melhoria da qualidade do atendimento de crianças e adolescentes em situação de abandono ou vulnerabilidade social que demandam proteção especial de acolhimento e cuidado” (INSTITUTO, 2007). Desta forma, se sustenta nos eixos de capacitação de gestores, apoio a projetos e de mobilização.

O evento tinha por finalidade ser (INSTITUTO, 2006)

[...] uma oportunidade de encontro e troca de aprendizados entre educadores, conselheiros, especialistas, formuladores de políticas, que podem contribuir para a articulação de uma rede de instituições e pessoas comprometidas com as mudanças que precisam ocorrer para que crianças e jovens sejam atendidos com o cuidado, a competência e o apoio necessários a seu bem-estar em todos os momentos e circunstâncias da vida.

O público presente correspondia a profissionais de abrigos, dos Conselhos de Direitos e Tutelares, das Varas da Infância e Juventude, especialistas, estudantes etc. A programação transcorreu sob a forma de mesas de debates, simpósios, relatos de prática e painéis temáticos. Dentre os temas abordados, destacam-se: subjetividade e vulnerabilidade de crianças, adolescentes e famílias em risco; marco regulatório e políticas públicas para o acolhimento institucional; sistema de justiça, políticas públicas locais e abrigos.

Os painéis temáticos foram compostos por trabalhos acadêmicos e experiências práticas. Na oportunidade apresentei, em um deles, a pesquisa referente aos abrigos do município de Florianópolis, presente na terceira Seção deste Trabalho.

Avalio que o evento contribuiu com a minha formação profissional, e ao contrário do ocorrido em São Bento do Sul, este tinha como objetivo resgatar a “dignidade” dos abrigos e estudar o acolhimento institucional como uma forma positiva para crianças e adolescentes



afastados do convívio familiar por violação de direitos, caso estejam reordenados com os princípios contidos no ECA.

Nessa perspectiva, as aproximações com o tema me levaram a formulação de alguns objetivos para este Trabalho. Os objetivos gerais compreendem: a) analisar a operacionalização de práticas sociais que visam proteger a criança e o adolescente que se encontram afastados do convívio familiar e; b) apreender as aproximações e os distanciamentos entre a Lei e as práticas no que concerne à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Os objetivos específicos são: a) verificar a influência das transformações no mundo do trabalho e do neoliberalismo para a família brasileira contemporânea e para o abrigamento de crianças e adolescentes; b) apurar a construção do sistema de proteção social brasileiro e suas implicações no âmbito da família, enquanto geradora de cuidados e de proteção de seus membros; c) conhecer as instituições de abrigo de Florianópolis e como é operacionalizada a medida de abrigamento no município; d) apreender como é violado ou assegurado o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e de adolescentes; e) identificar alternativas de acolhimento que assegurem em suas metodologias o direito à convivência familiar e comunitária.

Neste trabalho, primeiramente, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica que pode ser definida como aquela que é desenvolvida “a partir de material já elaborado, constituído de livros e artigos científicos” (GIL, 1994, p. 71) e que “permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 1994, p. 71). Autores como Mioto (1997, 2000), Baptista (2006), Cabral (2004), Luna (2004), Carreirão (2005), Souza (2006), entre outros, serviram como referência para as seções que tratam sobre a prática de abrigamento e de acolhimento familiar. No que tange à contextualização do sistema econômico vigente, das alterações do mundo do trabalho e do processo de reprodução e produção da vida social junto às famílias brasileiras foram utilizados os seguintes autores como referência: Draibe (1989), Iamamoto (1999), Antunes (1999), Faleiros (2000), Mota (2000), Montañó (2006), Lima (2006), entre outros. Como fonte de informações têm-se também as palestras assistidas na UFSC; a sistematização da prática de estágio no POASF; os materiais disponibilizados nos seminários anteriormente citados e a *Internet*.



Posteriormente, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória que tem como finalidade, segundo Gil (1994, p. 44) “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores [...] são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. O processo investigativo foi realizado no período de setembro a dezembro de 2006 e é apresentado na terceira Seção. A pesquisa tem por objetivo apresentar como está ocorrendo a operacionalização da medida de abrigo no município de Florianópolis, tendo como questões centrais o tempo de abrigamento; o tipo de atendimento que é prestado pelas instituições; como estas mantêm assegurado ou violam o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes, e os motivos para o abrigamento.

Para sua efetivação, foi formulado um questionário (Apêndice A) que consiste em uma “técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc” (GIL, 1994, p. 124). Esse foi aplicado junto ao universo dos 07 (sete) abrigos da cidade, representados pelo profissional de Serviço Social de cada instituição, que foram previamente esclarecidos sobre a finalidade da pesquisa<sup>5</sup>.

Além do contato telefônico inicial para o agendamento da entrevista, foi emitido ofício do Departamento de Serviço Social da UFSC às instituições, explicitando que se tratava de um subsídio para elaboração de um TCC.

O questionário teve por base as questões abordadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) junto aos abrigos para crianças e adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC), em todo Brasil, em 2003. Algumas perguntas eram “fechadas” - “aquelas para as quais todas as respostas possíveis são fixadas de antemão” (GIL, 1994, p. 127) - e outras eram “abertas” - “aquelas em que o interrogado responde com suas próprias palavras, sem qualquer restrição” (GIL, 1994, p. 127).

Após a aplicação dos questionários, partiu-se para a análise e interpretação dos dados. Segundo Selltiz (*apud* RAUEN, 1999, p. 122), “o objetivo da interpretação é a procura do sentido mais amplo de tais respostas, por sua ligação com outros conhecimentos já obtidos”.

---

<sup>5</sup> Os nomes das entidades de abrigo, bem como dos Assistentes Sociais, não serão divulgados para resguardar-lhes o sigilo.

Foi feita a organização do material, a codificação e classificação dos dados obtidos e, posteriormente, a reflexão sobre as respostas. Utilizou-se novamente do Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (IPEA, 2003) para referência e comparação analítica.

Por último, houve a devolutiva dos resultados junto aos técnicos do POASF, por ser o espaço motivador para a construção deste Trabalho, e posteriormente serão apresentados os resultados para os profissionais que participaram da pesquisa (Assistentes Sociais das instituições de abrigo) em uma articulação com o NECAD.



## 2 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, O NEOLIBERALISMO E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

### 2.1 AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E A POLÍTICA NEOLIBERAL

O período que compreende os anos 30 – gloriosos do pós-guerra – até meados dos anos 70 foi marcado pela expansão da economia capitalista industrial, apoiada em uma organização da produção de bases tayloristas e fordistas, enquanto estratégias de organização e gestão do processo de trabalho (IAMAMOTO, 1999). Esse sistema foi introduzido por Henry Ford em sua fábrica automobilística – Ford, em Highland Park, Detroit – em 1913, com as chamadas linhas de montagem, nas quais “os veículos a serem produzidos eram colocados em esteiras rolantes e cada operário realizava uma etapa da produção, fazendo com que a produção necessitasse de altos investimentos e grandes instalações” (WIKIPEDIA, 2007). Dessa forma, tem como principais características: a mecanização, a racionalização do trabalho e a produção em massa.

Ao Estado cabia impulsionar a expansão do emprego e manter um certo padrão salarial através de políticas sociais públicas, para que parte da renda monetária da população fosse para o consumo de massa e para a conseqüente dinamização da produção (IAMAMOTO, 1999). A mesma autora identifica que esse padrão de desenvolvimento possibilitou conquistas no campo de bem-estar social, principalmente nos países desenvolvidos, através do conhecido *Welfare State*, por operar uma rede de serviços sociais e oportunizar o consumo através do salário.

A crise desse modelo de acumulação foi impulsionada pela estagnação da economia mundial na década de 1970 e por outros fatores, tais quais: instabilidade financeira, relativa paralisia dos fluxos de acumulação produtiva do capital e expressiva redução das taxas de incremento da produtividade (KAMEYAMA, 1999). Dessa forma, passa a ser reavaliada a dinâmica fordista de produção que já não estava rendendo um bom acúmulo de capital e apresentava queda na produtividade. De acordo com Pagotto citado por Mota (2000, p. 29), o fordismo



[...] começa a apresentar os primeiros sinais de crise com a tomada de consciência de que os padrões vigentes de organização do trabalho eram ineficientes para garantir os altos níveis de lucro que a empresa monopolista obteve em seu auge. Iniciou-se a crítica aos paradigmas taylorista e fordista e a busca por novas formas de concepção das normas de produção, distribuição e repartição da produção.

A partir da década de 1980, devido à intensa concorrência por novos mercados e à competitividade intercapitalista, esboçou-se nos países industrializados um novo padrão de desenvolvimento denominado modelo flexível (toyotismo), com a necessidade de responder ao novo reordenamento do mercado internacional e à crise de instabilidade econômica, determinada por um processo inflacionário agudo. Para Antunes (1999), havia também a necessidade de controlar o movimento operário e a luta de classes.

Vale ressaltar que, nesse período, o movimento operário passava por intensas transformações e apresentava sinal de crise. Os elementos-chave para que esse processo acontecesse foram: o desmoronamento do Leste Europeu, onde se deu a falsa idéia do fim do socialismo; o fim da esquerda tradicional da era stanilista, ocorrendo um agudo processo político e ideológico de socialdemocratização da esquerda e a sua conseqüente atuação subordinada à ordem do capital; a crise estrutural do capital que fez com que fosse implementado um vastíssimo processo de reestruturação; a enorme expansão do neoliberalismo a partir de fins de 70, e conseqüente crise do Estado de Bem-Estar Social (ANTUNES, 1999).

Através do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, onde se destaca, especialmente, o toyotismo, intensificaram as transformações do sistema produtivo com drásticas conseqüências para a *classe-que-vive-do-trabalho* e para a defesa do trabalho.

De acordo com Druck (1999), o modelo japonês tem sido melhor visualizado no complexo automotivo. A primeira fase de implementação do modelo no Brasil ocorre na passagem dos anos 70 para os anos 80 e tem na prática dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs) a forma mais difundida do modelo. Esta é uma estratégia empresarial de resposta à mobilização operária intra e extrafabril por maior participação e democracia, e utilizada por imposição da competitividade intercapitalista, que passa a exigir a qualidade dos produtos para



garantir a rentabilidade em um contexto de globalização da produção e dos mercados (IAMAMOTO, 1999).

Para Antunes (1999), os CCQs proliferam, constituindo-se como grupos de trabalhadores que são incentivados pelo capital para discutir o trabalho e o desempenho, com vistas a melhorar a produtividade da empresa. Em verdade, é a nova forma de apropriação do *saber fazer intelectual* do trabalho pelo capital.

O mais recente período de propagação do modelo inicia-se nos anos 90 com a inauguração da década da qualidade, com a implementação de Programas de Qualidade Total e de defesa da terceirização.

De acordo com Antunes (1999) o toyotismo possui como características: a) produção muito vinculada à demanda; b) produção variada e bastante heterogênea; c) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariada de funções; d) tem como princípio o *just in time*, ou seja, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção; e) horizontaliza o processo produtivo e transfere a terceiros grande parte do que anteriormente era produzido dentro de uma única fábrica.

Corroborando, Iamamoto (1999) considera que o modelo referido tem como mote a flexibilização. Para ela, há flexibilidade no processo de trabalho, em contrapartida da produção em massa e em série; flexibilização do mercado de trabalho, acompanhada de desregulamentação de direitos trabalhistas e das relações trabalhistas; flexibilização dos produtos, onde a produção é para atender as particularidades das demandas dos mercados consumidores; e há flexibilização dos padrões de consumo, impulsionada pela tecnologia de base microeletrônica, pela informática e pela robótica.

Nas indústrias e empresas, criou-se o trabalhador polivalente, aquele que é “chamado a exercer várias funções no mesmo tempo de trabalho e com o mesmo salário, como consequência do enxugamento do quadro de pessoal das empresas” (IAMAMOTO, 1999, p. 117). Trata-se de qualificar um novo tipo de trabalhador, que seja multifuncional e comprometido com a empresa. Uma massa significativa de trabalhadores passa a ser descartada pela era informacional e a vivenciar formas de emprego temporário, subemprego e o desemprego estrutural. Nesse sentido, é possível constatar que a classe trabalhadora tornou-se mais qualificada em vários setores e se precarizou em diversos outros (ANTUNES, 1999).



Assim, diversos trabalhadores foram substituídos pelas máquinas, como aconteceu no sistema bancário com o surgimento de “caixas-eletrônicos”.

Muitas empresas, principalmente as grandes corporações, tornaram-se gestoras de participações sociais, ou seja, criaram-se empresas mães (holding) que reúnem em torno de si pequenas e médias empresas que fornecem produtos e serviços, estabelecendo-se a chamada terceirização. Segundo Dupas (1997), a terceirização da produção de mercadorias

[...] é um mecanismo eficaz para transformar custos fixos de produção em variáveis. As grandes empresas pagam ao fornecedor o número de peças, os pratos de refeição servidos, as horas efetivamente trabalhadas. Defeitos nos produtos, absenteísmo e ociosidade passam a ser problema dos terceirizados.

A terceirização tende a precarizar as relações de trabalho, desregulamentar ou provocar a eliminação de direitos sociais e oferecer baixa remuneração aos funcionários, através de contratos temporários. Apesar da produção ser cada vez mais coletiva, a apropriação da riqueza obtida é cada vez mais individual (IAMAMOTO, 1997).

Mota e Amaral (2000) identificam que essas mudanças geram novas formas de domínio do capital sobre o trabalho, realizando uma verdade reforma intelectual e moral, visando à construção de outra cultura do trabalho e de uma nova racionalidade política e ética compatível com a sociabilidade requerida pelo atual projeto do capital. Dessa forma, emerge no horizonte do trabalho uma fragmentação objetiva do trabalhador coletivo, expressa na constituição de dois grandes grupos de trabalhadores: os empregados estáveis do grande capital e os trabalhadores excluídos do emprego formal, esses últimos, sujeitos ao trabalho desprotegido.

As transformações no mundo do trabalho vêm acompanhadas de profundas mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade civil provocadas pela introdução de um modelo econômico-político-ideológico chamado neoliberalismo. O Brasil possui sua economia fundamentada nesse modelo desde o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992).

O neoliberalismo faz parte do sistema capitalista de produção e possui como forte característica a maximização do mercado, onde este é visto como a salvação para o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social – apreendida como “conjunto de expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 1997,



p. 13) – e a satanização do Estado, tomado como algo ruim, sem eficiência, um “mal-necessário”. Desse modo, o Estado passa a operar a favor dos interesses do mercado, diminuindo os gastos com investimentos necessários para garantir a proteção social da população brasileira.

Falar do neoliberalismo implica em trazer à tona a discussão sobre a globalização. Após a derrubada do muro de Berlim e com o fim da União Soviética, este fenômeno passou a ganhar visibilidade por incorporar diversos outros países, que não obtinham condições de consumir, ao mercado capitalista. Dessa forma, assim como o Brasil, outros países tiveram que adaptar as suas economias e seus projetos políticos para que pudessem atrair investidores e garantir o crescimento de suas economias. Entretanto, o que se nota é a incoerência desse modelo econômico com o desenvolvimento social devido às nefastas políticas de ajuste fiscal as quais estão submetidos.

Para adentrar nesta questão, faz-se necessário conhecer como funciona a lógica do neoliberalismo na América Latina e, em especial, no Brasil.

As economias dos países da América Latina foram o tema do famoso Consenso de Washington (1989) que reuniu desde entidades privadas e economistas, até representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na capital dos Estados Unidos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas no âmbito da América Latina. Este encontro resultou em regras universais que deveriam ser colocadas em prática, pelos países em questão, como condição primordial para que houvesse segurança de investidores internacionais

[...] ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado (redefinição do seu papel; menor intervenção na economia); privatização; abertura comercial; fim das restrições ao capital externo; abertura financeira; desregulamentação (redução das regras governamentais para o funcionamento da economia); reestruturação do sistema previdenciário; investimentos em infra-estrutura básica; fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas (ARRUDA; PILLETI, 1997, p. 403).

Pode-se dizer que o Brasil segue à risca o que foi sinalizado pelo Consenso de Washington e vem mortificando as classes trabalhadoras e as lutas históricas embasadas nos direitos sociais para cumprir essas regras. Vale tudo para parecer um país confiável para os



credores internacionais e beneficiar os rentistas, aqueles que não necessitam de um Estado de Direito porque possuem o privilégio de poder comprá-lo na esfera privada. Encontra-se respaldo teórico em Vieira (2004, p. 107): “dá-se a mercantilização, a transformação dos serviços sociais que eram direitos sociais e representavam e asseguravam as mínimas condições de vida para as pessoas. Tais direitos transformaram-se em mercadorias, em serviços vendidos no mercado”.

A política econômica no Brasil utiliza um mecanismo contábil chamado superávit primário para o pagamento dos juros das dívidas públicas e para o controle da inflação, por ser um montante de dinheiro que fica parado no caixa do governo não circulando na economia. Ele é uma economia de recursos orçamentários que ocorre quando as receitas são maiores que as despesas do governo, excluídos os encargos das dívidas, e é utilizado a fim de facilitar a entrada de capitais e com o intuito de garantir aos credores que o país possui uma reserva orçamentária para o pagamento de empréstimos.

Para gerar o superávit primário o Estado necessita utilizar meios catastróficos para a política social e para a sociedade brasileira. Primeiramente, necessita cortar gastos com os investimentos sociais e concomitantemente, necessita aumentar a receita, com o aumento da carga tributária. Assim, diversas novas taxas e contribuições são impostas aos brasileiros.

A redução com os gastos sociais acaba sinalizando a falência total de um Estado de Bem-Estar Social, se é que um dia este foi experimentado no Brasil, tendo em vista que no decorrer das décadas, caracterizou-se pela centralização política e financeira no governo federal e nas ações sociais, fragmentação institucional, exclusão da população à participação política, o auto-financiamento social, a privatização e o clientelismo à medida que este Estado além de ter a função de solucionar conflitos sociais, tinha também que regular e estimular o crescimento econômico. Segundo Draibe (1989, p. 18) “a essência do *Welfare State* é um padrão mínimo – garantido pelo Estado – de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado a qualquer cidadão como direito político”.

O que se vivenciou no Brasil foi o Estado de Bem-Estar Social meritocrático-particularista-clientelista, que é entendido como um modelo em que a premissa é que todos os cidadãos possam resolver suas próprias necessidades com base em seu mérito, sua *performance* profissional, sua produtividade. Assim, o indivíduo tem que provar que pertence a uma certa camada da população para poder receber algum tipo de benefício. O Estado intervém



parcialmente, somente para corrigir as ações do mercado. Para usufruírem das políticas sociais, na maioria das vezes, os cidadãos brasileiros precisam comprovar certo mérito que geralmente está ligado à renda, ou seja, “a política social no neoliberalismo atende aos indigentes [...] aqueles que não têm meios de gerar a mínima renda” (VIEIRA, 2004, 107), como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ligado à política de assistência social, é preciso comprovar que a família possui renda igual ou superior a 1/4 do salário mínimo. No caso do Programa Bolsa Família, a família necessita ter renda de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) per capita.

O que temos hoje é um Estado Mínimo que agoniza quanto à garantia de direitos à população e que sobrevive para manter a estabilidade econômica. O investimento nas áreas sociais deixa de ser dever prioritário do Estado, mas sim dividido entre os outros setores, mercado e sociedade civil, respectivamente. Segundo Carvalho (2000, p.15) é uma “missão claramente partilhada entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil (um Welfare Mix)”.

O orçamento público brasileiro e as prioridades do governo, hoje, caracterizam-se por serem desta forma:



Fonte: FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO – FBO. Superávit primário. [S.l: S.n.], 2004. (Cadernos para Discussão).

Nesta analogia, a “caixa d’água” representa o orçamento geral da União. Nota-se que os que mais a “enchem” são os trabalhadores assalariados e consumidores, que proporcionalmente pagam mais impostos tendo em vista os baixos salários recebidos; os que menos fornecem “água” são os banqueiros e os empresários, que são os que mais se

beneficiam com esta política econômica instaurada no Brasil. Observa-se também que as despesas maiores estão relacionadas com os gastos com a dívida pública. Segundo o Banco Central do Brasil (BANCO, 2006), a dívida externa fechou em outubro de 2006 com o valor de US\$174,6 bilhões.

As despesas obrigatórias com a educação, previdência, saúde e demais políticas públicas são reduzidas gradativamente e os investimentos com infra-estrutura, como aqueles citados no desenho, são os menos privilegiados com os recursos do orçamento da União.

Neste ponto, das despesas com investimentos sociais, faz-se necessário inserir a questão da substituição do Estado pelas organizações “sem fins lucrativos”, como as Organizações Não-Governamentais (ONG’s), no que se refere à execução das políticas sociais. Estas organizações juntamente com as fundações, entidades filantrópicas, institutos etc, constituem o chamado “Terceiro Setor”, o qual Carlos Montaña (2002) classifica como conceito ideológico com a missão de despolitizar a sociedade civil.

Assim, o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a “sociedade civil” (“terceiro setor”). Recorte este, como mencionamos, claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social. Como se o “político” pertencesse à esfera estatal, o “econômico” no âmbito do mercado e o “social” remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista (MONTAÑO, 2002, p. 53).

Com o recuo do Estado há o incentivo para que essas instituições operacionalizem determinados serviços sociais e políticas sociais, como por exemplo, a Assistência Social. Como força de trabalho utilizam a de voluntários, normalmente, pessoas interessadas em ajudar, envoltas num sentimento de caridade e compaixão, muitas vezes alimentado pela religião, pelas campanhas televisivas e pelo Estado.

A idéia da solidariedade social e do voluntariado, apesar de histórica, ganha maior visibilidade com o programa social promulgado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, chamado Comunidade Solidária. “Ironicamente, o Comunidade Solidária acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, fruto da era Vargas, tão



abominadas pelo governo, e, pior, desconsiderou determinações constitucionais” (PEREIRA, 2000, p. 172).

Utilizou-se intensiva mobilização social para angariar interessados em prestar serviços, gratuitamente, a diversos segmentos e instituições do país: escolas, creches, hospitais, igrejas, abrigos para crianças e adolescentes etc, facilitando então, a minimização do Estado no que se refere à execução das políticas públicas e conseqüentemente, o aumento da receita.

Ressalta-se que muitas ONG's, Fundações, Institutos e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) realizam um trabalho primordial para muitas pessoas, famílias e comunidades, porém, as ações realizadas não atingem a gênese dos problemas sociais e das demandas advindas das classes que vivem do trabalho, não diminuem a desigualdade social e não enfrentam a pobreza em sua totalidade. Normalmente, e assim como diversas políticas sociais, essas ações são fragmentadas, pontuais e residuais, e num efeito paliativo, acabam por reforçar a subserviência dos proletários, a despolitização, a luta de classes e o conformismo, tendo em vista que os serviços que executam, em sua grande maioria, correspondem a direitos conquistados através de lutas históricas de cidadania. Direitos estes previstos em legislações e que não deveriam ser benesses garantidas por entidades sem fins lucrativos, mas sim pelo Estado.

No que se refere ao termo “sem fins lucrativos” e “não-governamentais”, tem-se a constatação que a União, de 2001 a 2006, repassou R\$ 13,4 bilhões para ONG's, OSCIP's e Fundações (TELES, 2006), o que poderia ter sido utilizado para suprir as carências das Prefeituras e dos Estados no que tange à execução das políticas públicas geradoras de proteção social. Além disso, há a preocupação com a questão do controle do dinheiro utilizado pelas instituições.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um estudo entre 1999 e 2005 com o objetivo de analisar 28 convênios celebrados com 10 ONG's e constatou que 54,5% do dinheiro enviado pelo governo federal às ONG's foi destinado a entidades que não possuíam condições de executar os convênios (SALOMON, 2006). Com isso, o TCU recomendou algumas ações ao Governo Federal com o intuito de melhorar os mecanismos de controle e de aprimorar, com critérios transparentes, a seleção das entidades que poderão ser beneficiadas com recursos dos cofres públicos. Uma dessas ações corresponde à “divulgação, pela internet, de todos os convênios para repasses de recursos públicos a entidades privadas, assim como do



cadastro completo das entidades de interesse público (as OSCIP's) ou de utilidade pública" (SALOMON, 2006). Além disso, em 2007 a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) continha um trecho obrigando o governo federal a realizar licitação para a contratação de ONG's, entretanto, esta foi vetada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar do governo reconhecer que o controle sobre as entidades é quase inexistente, alegou que "não dispõe de estrutura para analisar as prestações de contas dessas organizações" e que o veto, sugerido pelo Ministério do Planejamento, é necessário para "evitar a suspensão de atividades essenciais desenvolvidas por algumas ONG's". Segundo o Ministério, "as regras são muito duras e algumas ONG's não teriam condições de se adaptar às exigências" (CARVALHO, 2007).

Carlos Montão (2006), em uma palestra sobre o "Terceiro Setor" na UFSC em setembro de 2006, promovida pelo Centro Acadêmico do curso de Administração, fez críticas a esta nova forma de "enfrentar" a questão social. Alguns pontos explorados pelo autor, destacados a seguir, instigaram a reflexão sobre o tema: "o Terceiro Setor leva à insuficiência do Estado"; "o caráter político das ONG's está ligado ao seu financiamento"; "as ONG's críticas e de militância não são financiadas e dificilmente conseguem se desenvolver"; "uma ONG só sobrevive se corresponder aos interesses do governo"; "a sociedade civil à medida que se sente representada pelas ONG's despolitiza-se"; "as ações e serviços executados pelas entidades pulverizam a questão social".

Outra forma de apreender alguns conceitos ideológicos e também como se dão as relações que permeiam as ONG's, a sociedade civil e o Estado, é com o filme "Quanto Vale ou é por Quilo?" de Sérgio Bianchi (2005). O filme apresenta uma comparação do período escravista com a sociedade brasileira atual. Nos dois tempos, a vida de muitas pessoas é tratada como mercadoria. No atual, Sérgio Bianchi denuncia a falsa solidariedade e o *marketing* social realizado pelo "Terceiro Setor", a partir das demandas advindas das classes pobres. Apresenta a corrupção e a luta de classes como conceitos-chave que estão encravados em nossa sociedade.

Diante do exposto, pode-se analisar que o sistema capitalista neoliberal deixa à mercê da sorte milhares de brasileiros que enfrentam diariamente as consequências do não investimento no desenvolvimento social, como: desemprego, miséria, fome, violência, trabalho e prostituição infantil, abrigamento de crianças e adolescentes, privatizações,



desregulamentação dos direitos, precarização dos serviços públicos, corrupção, assistencialismo, alienação, submissão etc. Expressões, estas, resultantes de uma relação desigual causada pela predominância do capital sobre a força de trabalho humana.

Nessa perspectiva, o próximo item aborda a construção do sistema de proteção social brasileiro, que tem, historicamente, colocado um alto nível de responsabilização à família pela provisão de bem-estar de seus membros e estimulado as pessoas a encontrarem respostas às suas necessidades no mercado, mesmo com a atual conjuntura de desestruturação do mercado de trabalho e queda da mobilidade social.

## 2.2 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

É no final do século XX que acontecem as primeiras aproximações na tentativa de constituição de um sistema de bem-estar-social no mundo assentado no direito e na responsabilidade pública. A classe operária industrial, intelectuais, reformadores e até mesmo detentores do capital passaram a ver vantagens no intervencionismo estatal ante os efeitos predatórios do mercado livre sobre a força de trabalho, inclusive para a preservação do próprio sistema. Nessa época, foi sendo admitido que o estabelecimento de um mínimo nacional de proteção pública não era só um direito básico, significava também um investimento em recursos humanos (PEREIRA, 1999).

Nessa perspectiva, as idéias keynesianas de intervenção estatal na economia para assegurar altos níveis de consumo, emprego e atividade econômica, foram os pilares para a constituição do sistema de seguridade social da Inglaterra em 1942. Este sistema é conhecido como modelo *beveridgiano* de seguridade social, proposto por Willian Beveridge e que visa

[...] a garantia de um rendimento que substitua os salários quando se interromperem pelo desemprego, por doença, ou acidente, que assegure a aposentadoria na velhice, que socorra os que perderam o sustento em virtude da morte de outrem e que atenda a certas despesas extraordinárias, tais como as decorrentes do nascimento, da morte e do casamento. Antes de tudo, segurança social significa segurança de um rendimento mínimo; mas esse rendimento deve vir associado a providências capazes de fazer cessar, tão cedo quanto possível, a interrupção dos salários. O plano pressupunha a formação de um sistema complexo e completo de proteção social na



ausência do salário que deveria ser fruto do pleno emprego (FALEIROS, 2000, p. 45).

Esse sistema inaugura conquistas sociais que serviram de base para a instituição do Estado de Bem-Estar Social e de suas políticas nos países capitalistas avançados. Contemplou os desempregados, os “inválidos”, as crianças e os idosos; previa a aposentadoria e acatava demandas no campo de saúde e de educação.

Pereira (1999), ao estudar a literatura especializada sobre o Estado de Bem-Estar Social e das políticas sociais correspondentes no período de ouro (1945 e 1975), identificou os três pilares que o sustentavam: o pleno emprego; a universalização dos serviços sociais e a assistência social como uma rede de proteção, cuja principal função seria a de impedir que segmentos vulnerabilizados resvassem para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade. No campo do trabalho, houve os seguintes ganhos: mercado próximo ao pleno emprego; segurança de renda; segurança no emprego; segurança no trabalho; e segurança quantos aos postos de trabalho.

No Brasil, Faleiros (2000) evidencia que a construção do modelo brasileiro de seguridade social não contemplou o conjunto dos trabalhadores e foi formado a partir de um pacto das elites.

Segundo o mesmo autor (2000), Getúlio Vargas, na conjuntura dos anos 30, buscava controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social: falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração de classes. O sistema de seguros foi implementado através de Institutos de Previdência Social para categorias de trabalhadores como marítimos, estivadores, bancários e industriários. Os trabalhadores rurais, maioria da população, sem condição salarial por pressão dos latifundiários e também sem organização de seus interesses, ficaram de fora do sistema estatal de previdência até os anos 70. O modelo getulista de proteção se definia, em comparação com o que se passava no mundo, como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras. Dirigentes de institutos foram cooptados pelo poder numa troca de favores, o que fez com se caracterizasse esse modelo de corporativismo. Na distribuição de benefícios sociais predominava o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas, com ações de



primeiras-damas, como é o caso da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) voltada para atender às famílias de pracinhas envolvidos na guerra. Corroborando, Fagnani (2005, p. 6) acrescenta que

[...] a política social na ditadura era criticada pela forma de financiamento, cujas fontes tinham efeito muito limitado na redistribuição de renda. Eram poucos recursos fiscais e muitos recursos auto-sustentados que precisavam de retorno financeiro e, portanto, eram inacessíveis aos assalariados de baixa renda e aos miseráveis. Havia críticas, também, contra a excessiva centralização do processo decisório em certas agências do governo federal (como BNH e Inamps, por exemplo), excluindo-se a participação da sociedade civil e, assim, distanciando o foco da política social das reais carências da população pobre.

Nessa perspectiva, o que se vivenciou no Brasil até a consolidação da Constituição de 1988 foi a seguinte divisão: o setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seleto de assalariados e classes médias, os serviços públicos para os pagantes da previdência, e para os pobres, a caridade, feita em geral por entidades municipais ou filantrópicas com apoio estatal (FALEIROS, 2000).

A ruptura desse quadro do sistema de proteção social brasileiro foi lenta e gradual, alimentada pela força inusitada que a sociedade adquiriu depois de anos de ditadura e repressão - com vistas à restauração de um Estado Democrático de Direito - através de manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de lobbies e greves. É neste período, final da década de 80, que eclode a luta por direitos universais de cidadania e se promulga a Constituição Federal de 1988 prevendo a reformulação formal do sistema de proteção social brasileiro e garantindo a todos os brasileiros um conjunto de direitos públicos.

Segundo Faleiros (2000), cada artigo da constituição foi alvo de muita disputa e negociação entre os blocos de forças. A Constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social. Conseguiu-se, no plano econômico, a defesa de certos monopólios estatais e, no plano social, o avanço dos direitos das mulheres, das crianças, dos índios e a inclusão do conceito de Seguridade Social - que compreende direitos universais à saúde, direitos à



previdência e à assistência social. “Depois de quase 50 anos de sua implementação na Inglaterra, esse conceito é consagrado no Brasil, contrariando tendências neoliberais de ver no mercado a resposta às necessidades de políticas sociais” (p. 49).

Trata-se então de uma nova concepção de proteção social voltada a reconhecer como legítimas as demandas que a sociedade colocava, que até então não eram reconhecidas como tal e de garantir condições de cidadania plena a todos.

A Constituição de 1988 limitou a jornada de trabalho para 44 horas semanais, estipulou o seguro-desemprego, ampliou a licença-maternidade para 120 dias e concedeu licença-paternidade, fixada mais tarde em cinco dias. Também proibiu a ingerência do Estado nos sindicatos e assegurou aos funcionários públicos o direito de se organizar em sindicatos e utilizar a greve como instrumento de negociação, salvo nos casos dos serviços essenciais. Procurou, ainda, dificultar as demissões ao determinar o pagamento de uma multa de 40% sobre o valor total do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas dispensas sem justa causa. Em decorrência dos benefícios trabalhistas, culturais e sociais que a Constituição protegeu, designando-os cláusulas pétreas, além da defesa da federação e do voto direto, ficou a Constituição de 1988 conhecida como “Constituição Cidadã” (ELOGICA, 2007).

No campo da assistência social, esta aparece pela primeira vez como política pública, dever do Estado e direito do(a) cidadão(ã), rompendo com “a prática assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo da proteção social” (PEREIRA, 2000, p. 155).

Entretanto, à medida que o Congresso incorporava direitos e definia o conceito de cidadania, na prática, a Constituição de 1988 batia de frente com o neoliberalismo, já hegemônico em âmbito internacional. A grande chance do Brasil de constituir um sistema de proteção social universal, semelhante ao que conquistaram os países europeus, foi desmoronada pela superioridade do grande capital. Fagnani (2005, p. 7) destaca que “quando se propõe uma agenda como esta, mexe-se com privilégios arraigados há muito tempo”. Dessa forma, o governo Sarney promovia o desmonte das políticas sociais federais reduzindo os programas de habitação, sucateando a saúde, controlando as verbas da educação e distribuindo cargos para se manter no poder por cinco e não por quatro anos (FALEIROS, 2000).



Aprovada a Constituição, iniciou-se a chamada “Operação Desmonte”. Na preparação do Orçamento da União para 1989, é retirada uma série de despesas, cortando-se abruptamente investimentos que o Estado mantinha havia mais de 20 anos na área social. No plano interno, o Brasil sofria com restrições econômicas nada desprezíveis e fortes pressões de organismos internacionais para suprimir os direitos trabalhistas a fim de garantir a competitividade internacional. O Estado de Bem-Estar Social era tido pelos contra-reformistas como a razão da crise fiscal nos países capitalistas centrais, devido ao excesso de intervenção do Estado (FAGNANI, 2005). Ainda segundo o autor (2005), a Constituição Federal enaltece os direitos sociais, as políticas universais, a seguridade social (a idéia de que todos estão dispostos a pagar para que todos tenham um mínimo) e o Estado do Bem-Estar Social. Em detrimento a isso, a agenda neoliberal prega o assistencialismo, as políticas focalizadas, o seguro social (direito apenas de quem contribui), o Estado regulador, a privatização dos serviços públicos e o Estado Mínimo.

Nesse contexto de desmonte do Estado de Bem-Estar Social, em 1990 há a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto, que adotou em seu governo “um sistema de congelamento de preços e salários com o confisco do dinheiro do banco, cujo saque ficou limitado à pequena quantia [...] seus projetos de reforma foram torpedeados pela volta da inflação e pelo esquema de corrupção que o levou à destituição (impeachment) em 1992” (FALEIROS, 2000, p. 51).

Após a derrubada de Collor, Itamar Franco assume o poder (1992-1994) e consegue controlar a inflação através da adoção de uma nova moeda, o Real. Entretanto, para sustentar essa moeda o governo manteve um câmbio estável e os juros elevados, provocando a desestruturação das indústrias, a redução das exportações e o maior desemprego visto no País (18% em média na Grande São Paulo em 1988) (FALEIROS, 2000). Ainda segundo o autor (2000), os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), diante de graves crises, submeteram-se ao monitoramento do FMI e favoreceram o mercado e a redução do Estado, priorizando os que vivem da especulação e não os que vivem do trabalho.

Nessa perspectiva, o sistema de seguridade social no Brasil esteve e está pautado em serviços e políticas sociais focalizadas nos mais pobres, de emergências e de acordo com conveniências políticas. O modelo neoliberal prevê que cada indivíduo/família vele pelo seu



bem-estar e se sustenta pelo trabalho e não pelos benefícios, mesmo com o acentuado índice de desemprego (FALEIROS, 2000).

Adentrando nessa questão é importante resgatar que o sistema de proteção social brasileiro é do tipo “familista” que segundo Esping-Andersen (*apud* LIMA, 2006, p. 53) “... é aquele em que a política pública considera – na verdade insiste – em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem estar de seus membros”. Em contrapartida, há uma menor provisão por parte do Estado de Bem-Estar Social.

Nesse sentido, Lima (2006) corrobora que com a minimização do Estado, há uma volta ou revalorização dos tradicionais mecanismos de proteção social, ou seja, através da sociedade e da família. Dessa forma, o sistema de proteção social tem reconhecido a instituição familiar como importante fonte de proteção, forçando o maior comprometimento e responsabilização da família com a reprodução social. No Brasil, por exemplo, há todo um aparato legislativo que atribui tarefas e deveres à família, cabendo a ela a tarefa de prover proteção social aos seus membros e ao Estado, a função subsidiária de “fornecer provisão pública para quem não é capaz de prover a sua manutenção ou de tê-la provida pela sua família” (p. 65).

Segundo a mesma autora (2006), a tendência do modelo neoliberal é transformar a família em solução para os problemas do mundo globalizado e de uma sociedade de riscos, porém, sem o desenvolvimento de políticas de suporte à família. O que se tem hoje são serviços de bem-estar (saúde, educação, habitação, assistência social) transformados em mercadoria e o sucateamento dos serviços públicos. O cidadão e a sua família cada vez mais são levados a pagar pelos serviços de proteção social e os despossuídos de recursos são obrigados a disputar o mínimo encontrado e ainda se submeter a um serviço de duvidosa qualidade.

Do exposto, concluiu-se que o direito da criança e do adolescente de viver com sua família e junto à sua comunidade com qualidade de vida - e com a garantia dos demais direitos fundamentais previstos pelo ECA - só será assegurado se houver um sistema de proteção social que ofereça recursos para sua concretização, ou seja, é preciso que existam políticas públicas integradas que atendam as necessidades sociais da família e equipamentos sociais disponíveis nas comunidades (centros de saúde, escolas, creches, projetos etc). Do contrário, a família deixará de corresponder a algumas de suas “obrigações” e poderá ser penalizada por tais atos, como por exemplo, com o abrigamento de suas crianças e de seus adolescentes. Esta



é uma das faces perversas do sistema de proteção social brasileiro, que reconhece a família como lugar por excelência de promoção social, porém, não dispõe de um conjunto de políticas públicas que garantam a universalidade do acesso aos direitos e que sejam capazes de dar suporte à família para que ela dê conta de suas funções. É importante ressaltar que as famílias pobres é que são alvo desse sistema e que sofrem, constantemente, as sanções postas pelas legislações.

Vicente (2004), ao estudar as representações sociais sobre essas famílias, constatou que o universo de símbolos, idéias e imagens compartilhadas pelo coletivo relativos à pobreza, determinam a aprovação ou desaprovação de ações e programas desenvolvidos pelo poder público. Os “pobres” são desqualificados enquanto pais e passam a ser vistos como aqueles incapazes de amar e de estabelecer vínculos com suas crianças. A partir do discurso da “incapacidade” é que estão elaboradas as políticas e estratégias de ação do poder público e de muitos técnicos que lidam com a temática. A autora coloca que “nos denominados “orfanatos”, a maioria das crianças têm família. As instituições, entretanto, insistem em manter uma designação que não corresponde à realidade. Mas ao “orfanizar” a clientela, explicita-se uma mentalidade segundo a qual a família miserável é ignorada ou tratada como inexistente” (VICENTE, 2004, p. 53).

Ressalta-se que em algumas vezes os motivos que levam ao abrigamento de crianças e de adolescentes são de natureza pessoal, onde pais ou responsáveis praticam violência física, psicológica e/ou sexual. Nessas situações, o Estado deve oferecer através de políticas sociais, o tratamento adequado para o(a) agressor(a) e para a vítima, e avaliar se é possível ou não o retorno da criança ou do adolescente ao lar, tendo em vista a gravidade do caso. Há que se considerar que em muitas situações “[...] a família não dispõe de um repertório democrático para resolver as situações conflitivas e recorre, portanto, a seu acervo pessoal (memória) de procedimentos adquiridos no próprio processo de aprendizagem” (VICENTE, 2004, p. 58). Assim, é recorrente o uso da violência por pais ou responsáveis que aprenderam e foram criados com essa forma de resolver os conflitos familiares.

A próxima Seção apresenta o processo investigativo realizado nos abrigos para crianças e adolescentes do município de Florianópolis, trazendo reflexos das transformações econômicas, políticas e sociais no âmbito da família e da medida de abrigamento.



### 3 OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM FLORIANÓPOLIS/SC

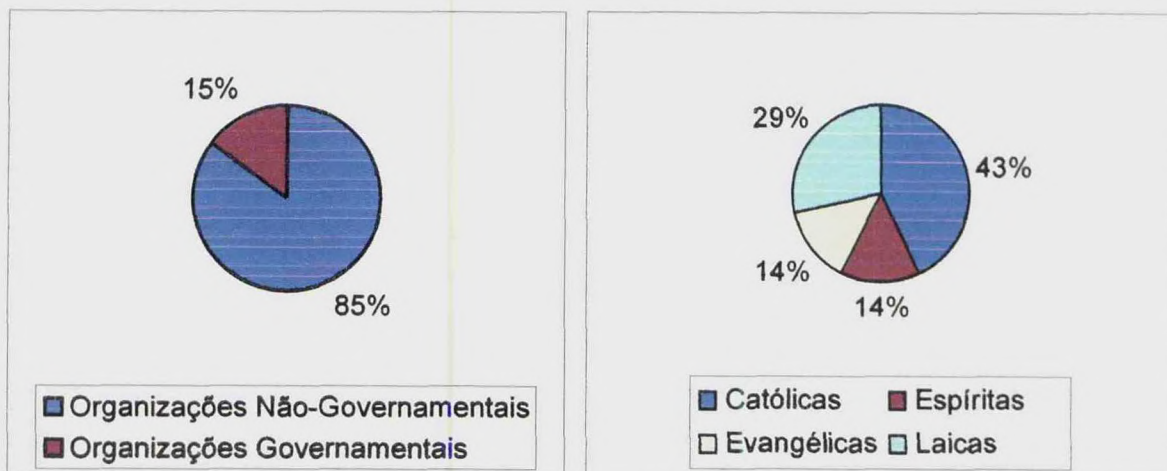
A pesquisa foi realizada nos abrigos para crianças e adolescentes do município de Florianópolis<sup>2</sup> com o intuito de entender como está ocorrendo a operacionalização da medida de abrigamento à criança e ao adolescente que se encontram afastados do convívio familiar.

Vale destacar que a capital de Santa Catarina possui aproximadamente 360.601 mil habitantes (PREFEITURA, 2006) e se divide em duas regiões: ilha e continente. Na ilha encontram-se 85 comunidades e no continente, 09 (nove). É uma cidade turística, com belas paisagens naturais e com aproximadamente 100 praias, o que atrai um número significativo de turistas durante o verão. Não se caracteriza por ter indústrias e por ser a capital do Estado, o trabalho de funcionário público predomina no município. Possui diversos bolsões de pobreza constituídos por pessoas que vieram do interior e de outros Estados em busca de melhores condições de vida e de sobrevivência.

---

<sup>2</sup> Esta pesquisa, conforme mencionado nos procedimentos metodológicos deste Trabalho, foi apresentada no Seminário Abrigar promovido pelo Instituto Camargo Corrêa em São Paulo no dia 23 de novembro de 2006, pela acadêmica autora deste trabalho sob a orientação da Profª Dra. Maria Manoela Valença.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ABRIGO



**Gráfico 1 – Caracterização das Entidades de Abrigo**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Os abrigos estão localizados em diferentes regiões do município e, de modo geral, são não-governamentais (85%) (06), com influência religiosa em mais da metade deles (71%) (05), sendo 43% católicos (04).

Vale destacar que a questão da infância sempre ocupou um espaço significativo nas ações da Igreja Católica, cuja preocupação com as crianças e adolescentes carentes e/ou abandonados remontam ao final do século XVIII, com as confrarias, irmandades, Santas Casas de Misericórdia e com a tradicional “Roda dos Expostos”, através da qual as crianças abandonadas eram introduzidas às instituições.

Muitos dos “Filhos da Roda” eram entregues aos cuidados de “amas” sob pagamento. O crescente número de “enjeitados” e as dificuldades de manutenção do cuidado pelas “amas” levou - no tempo - à criação de grandes Orfanatos, Patronatos e Seminários, onde essas crianças eram atendidas coletivamente (MENDEZ, 1993, p. 12).

Ligadas pelos sentimentos de caridade e compaixão, ainda há a presença significativa de entidades religiosas nos cuidados e proteção das crianças e dos adolescentes no Brasil, como levantado neste mapeamento.



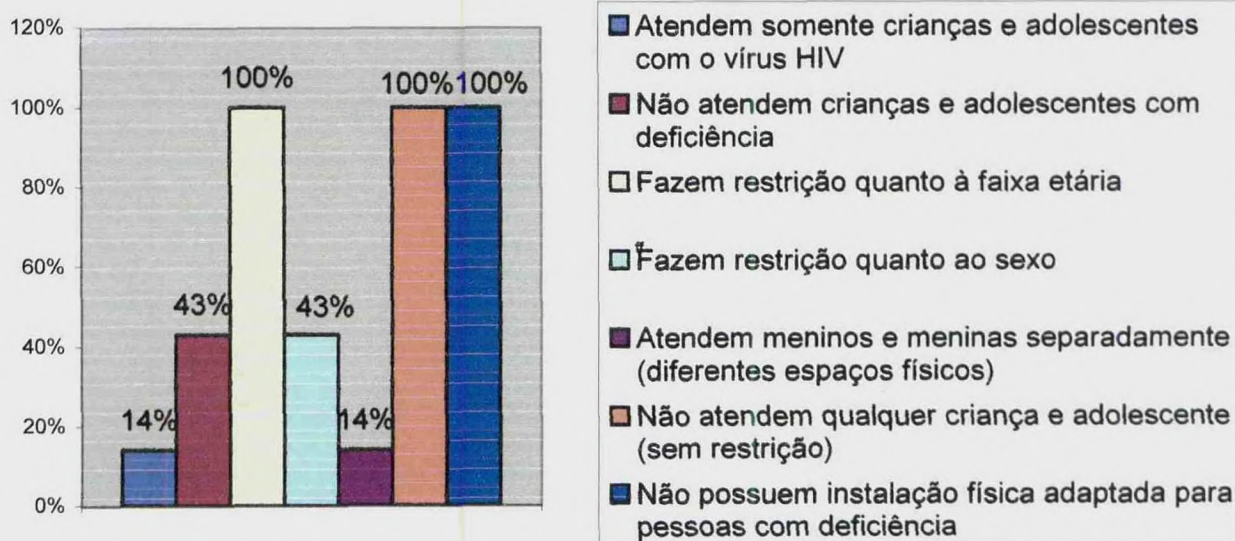
Quanto à constatação que a maioria dos abrigos do município é não-governamental, faz-se necessário contextualizar este fenômeno junto ao modelo econômico vigente.

As ONG's surgiram no Brasil nas décadas de 60 e 70, imbricadas aos movimentos sociais de luta e enfrentamento de toda forma de repressão do governo ditatorial da época. Tinham como objetivo politizar e fortalecer a sociedade civil para a defesa e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, entretanto, à medida que se instauraram novas formas de produzir e gerir o capital, as características das ONG's, salvo exceções, se dissolveram e essas transformaram-se em co-responsáveis pela execução de diversas políticas públicas, como é no caso do sistema econômico-político chamado neoliberalismo.

Segundo Carlos Montañó (1999, p. 65), nessa lógica “as respostas à “questão social” são privatizadas e transferidas à sociedade civil (empresarial) – se lucrativas – ou não – se deficitárias), que vende ou fornece gratuitamente os serviços sociais”

Há 02 (dois) abrigos no município criados antes da promulgação do ECA (29%) e 5 (cinco) criados posteriormente (71%).

### 3.1.1 Atendimento



**Gráfico 2 – Atendimento**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Quanto ao atendimento oferecido, a totalidade do universo dos abrigos pesquisados (100%) não atende qualquer criança ou adolescente em risco pessoal ou social, todos fazem alguma restrição. Há na cidade, 01 (um) abrigo específico para crianças e adolescentes com o vírus da AIDS (14%), o que impulsiona a segregação deste grupo e nutre a exclusão social, aqui entendida como “uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não-equidade, a não acessibilidade...” (SPOSATI, 1999, p. 67); 03 (três) abrigos não acolhem crianças e adolescentes com deficiência (43%), o que também instiga a separação dos grupos e a não inclusão de pessoas com deficiência na sociedade; 03 (três) abrigos fazem restrição quanto ao sexo (43%); 01 (um) abrigo atende crianças e adolescentes separados por sexo (14%), em duas casas, uma para meninos e outra para meninas, o que não prioriza a manutenção do grupo de irmãos e a convivência com crianças dos diferentes sexos; e todos fazem restrição quanto à faixa etária (100%).

No que tange à preocupação com a inclusão e integração das pessoas com deficiência outro dado traz uma inquietação, 100% dos abrigos não possuem instalação física adaptada para atendê-las, o que indica que estas enfrentam sérias dificuldades de locomoção e acomodação dentro das instituições. Apenas 02 (dois) abrigos declararam fazer adaptações quando há uma criança ou um adolescente com deficiência para abrigamento (28%). Vale ressaltar que, no momento, há 03 crianças e/ou adolescentes com deficiência abrigados.



**Gráfico 3 – Tipo de Acolhimento**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Menos da metade das instituições de abrigo (03) acolhe tanto meninos quanto meninas em suas dependências (43%), o que caracteriza regime misto de co-educação; 29% dos abrigos



(02) atendem somente meninos; 14%, o que corresponde a 01 (um) abrigo, atende somente meninas; e um abrigo (14%) atende separadamente meninos e meninas (diferentes espaços físicos). Separar por sexo é uma forma de abrigamento que não garante a diversificação e remonta à história da institucionalização no Brasil, onde meninos e meninas eram separados e educados de forma diferenciada de acordo com o sexo, o que acabava por estimular a submissão das mulheres, a divisão sexual de tarefas etc.

A maioria (57%) está organizada sob agrupamento vertical (intervalo entre idade mínima e máxima maior de 10 anos) o que equivale a 04 (quatro) abrigos contra o percentual de 43% que não trabalha com faixa etária ampliada (03), o que também dificulta o cumprimento do Artigo 92 do ECA quando diz que o não desmembramento do grupo de irmãos é um dos princípios que deverão ser adotados pelas entidades que desenvolvam programas de abrigo.

Quanto ao número de atendimentos, 43% dos abrigos atendem mais de 25 crianças e/ou adolescentes (03); 29% atendem até 25 (02); 14%, o que equivale a 01 (um) abrigo, atende até 20; e apenas um atende somente até 10 crianças e/ou adolescentes (14%). Segundo o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes no Brasil realizado pelo IPEA (2003), não há na Lei um número máximo admitido, porém, o ECA sugere que o atendimento seja feito em pequenos grupos. Dessa forma, evita-se a sub-lotação das entidades de abrigos e a idéia de grandes instituições, com muitos dormitórios, muitas camas, com poucas características de uma residência. O ECA traz uma nova proposta para que o abrigo atenda de forma personalizada cada indivíduo abrigado e lhe cause menos prejuízos morais possíveis, assemelhando-se ao máximo com uma casa, evitando assim novas penalizações.

Quanto ao tipo de regime que predomina nas instituições, refere-se ao de permanência continuada, onde crianças e adolescentes ficam no abrigo o tempo todo fazendo da instituição o seu local de moradia (100%), entretanto, há em 02 (dois) deles a experiência de crianças e adolescentes irem para suas casas nos finais de semana ou para casas de voluntários cadastrados, esporadicamente (28%).

### 3.1.2 Financiamento

As entidades de abrigo de Florianópolis são financiadas, predominantemente, por recursos privados e públicos. Estes oriundos de convênios com o Estado e com o Município, e aqueles advindos de parcerias com empresas, doações de pessoas físicas, prestação de serviços à comunidade etc. Sendo assim: 85% dos abrigos (06) são financiados com recursos provenientes de parcerias com empresas privadas, de convênios com o Município e com o Estado e, alguns, são financiados também através das doações de pessoas físicas; 15%, o que corresponde a 01 (um) abrigo, é financiado com recursos das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Desse modo, 100% dos abrigos são financiados com recursos originários do Governo Municipal e Estadual, entretanto, a questão do financiamento é um fator preocupante para o bom andamento da entidade. Em algumas entrevistas, deixou-se claro que os recursos advindos das esferas de Governo não são contínuos e acabam prejudicando o trabalho desenvolvido pelos técnicos.

### 3.1.3 Serviços oferecidos à comunidade

Mais da metade (57%) das instituições não oferece serviços à comunidade, além do programa de abrigo (04). A outra parcela (43%) desenvolve atividades que se caracterizam como: atividades no turno complementar ao da escola; cursos de profissionalização; creche; pré-escola; apoio psicológico e/ou social a famílias de crianças e adolescentes e outros (03).



### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES ABRIGADOS

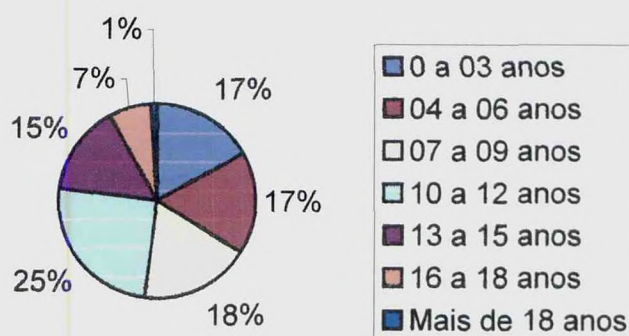


**Gráfico 4 – Crianças e Adolescentes Abrigados**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Atualmente, há 172 crianças e adolescentes abrigados nas instituições da cidade. Destas, 122 são crianças (de 0 a 12 anos incompletos), 51% meninas (88) e 49% meninos (84). Dos adolescentes (de 12 a 18 anos), ao total de 50, 48% são meninas (83) e 52% são meninos (89). Destituídos do poder familiar, tem-se: 13 crianças (11%) e 14 adolescentes (28%).

Quanto à faixa etária, 17% possuem de 0 a 03 anos (29); 17% possuem de 04 a 06 anos (29); 18% possuem de 07 a 09 anos (31); 25% possuem de 10 a 12 anos (43); 15% possuem de 13 a 15 anos (26); 7% possuem de 16 a 18 anos (12) e 1% possui mais de 18 anos (2).



**Gráfico 5 – Faixa Etária das Crianças e dos Adolescentes Abrigados**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Nota-se que as faixas etárias com maior incidência de casos correspondem ao período dos 07 aos 12 anos (43% - 74 crianças), considerado extremamente complexo para adoção, tendo em vista que segundo o Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Florianópolis (2002) o perfil procurado pelas pessoas que buscam adotar é: “menina, recém-nascida, branca e sem nenhum problema físico”.

### 3.2.1 Tempo de Abrigamento



**Gráfico 6 – Tempo de Abrigamento**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

○ Predomina em 01 (um) abrigo (14%) o período de 07 meses a 01 ano e meio de institucionalização de crianças e adolescentes. Tem-se em 43% deles o período de 01 ano e meio a 02 anos e meio (03), e em 43% o tempo da medida de proteção atinge mais de 05 anos (03). Apesar da medida ser provisória e excepcional, os técnicos das instituições garantem que a morosidade da Justiça e a dificuldade de adoção devido à faixa etária avançada provocam a permanência continuada de crianças e adolescentes.

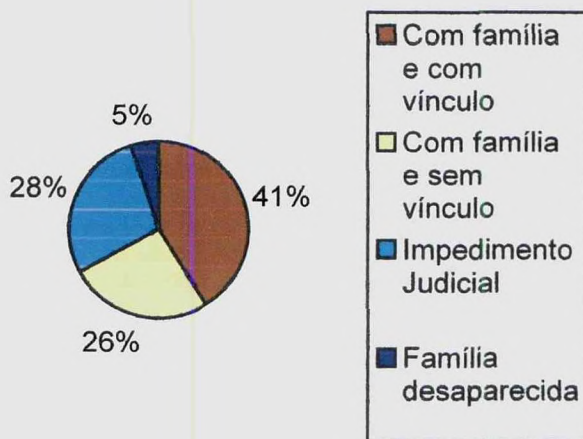
### 3.2.2 Sistema Escolar

A grande maioria (64% - 110 crianças e adolescentes) frequenta a escola regular e 22% vai à creche (38). Os demais (12%) não completaram 02 anos de idade e por isso não frequentam creches (21); Ainda há 2% que estão fora da escola regular e/ou frequentam outros estabelecimentos específicos para pessoas com deficiência, como a Associação de Pais e Amigos do Excepcional (APAE) (03).



### 3.2.3 Situação Familiar

○ Quanto à situação familiar, 41% possuem família e vínculo (70); 26% possuem família, sem vínculo (45); 28% estão impedidos judicialmente de manter contato com suas famílias de origem (48); e 5% não possuem família (família desaparecida) (09).



**Gráfico 7 – Situação Familiar**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

### 3.2.4 Motivos do abrigamento

○ Os motivos que levaram estas crianças e estes adolescentes a serem abrigados variam. O questionário aplicado junto aos técnicos permitia a escolha de mais de um dos motivos elencados abaixo:

Motivos do abrigamento:	Citado por (%) dos abrigos:
Violência doméstica (maus-tratos) físicos e/ou psicológicos praticados pelos pais ou responsáveis	100%
Abandono pelos pais ou responsáveis	85%
Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolistas	85%
Vivência de rua	85%
Carência de recursos materiais da família responsável (pobreza)	71%
Orfandade (morte dos pais ou responsáveis)	28%
Outros (violência sexual)	28%

**Quadro 1 - Motivos do abrigamento**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

○ Apesar do ECA promulgar em seu artigo 23 que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do “pátrio poder”<sup>3</sup>, este fator aparece em 71% dos abrigos de Florianópolis como sendo um dos motivos que induz outras formas de violação de direitos e leva ao abrigamento. Segundo o ECA, é dever do Estado, da sociedade e da família exercer o cuidado sobre as crianças e adolescentes, garantindo-lhes um desenvolvimento bio-psico-social e cultural sem prejuízos. Dessa forma, em muitas vezes, não há que culpabilizar as famílias quando a criança ou o adolescente encontra-se em situação de risco. A questão imbricada perpassa os limites da família e em uma análise geral, pode-se concluir que as maiorias das crianças e dos adolescentes abrigados compõem famílias vítimas de um sistema excludente, explorador e onde a riqueza social não é igualmente distribuída. Caracterizam-se, em sua maioria, por serem famílias carentes economicamente, com chefes de família desempregados e sem renda, além de viverem, em sua maioria, nos bolsões de pobreza da cidade, excluídas muitas vezes dos “mínimos”, como: luz elétrica, água e saneamento básico, e de habitarem em áreas de risco eminente, provocado pelo tráfico de drogas, violência e construções em locais desapropriados. Segundo Sposati (1999, p. 63) “esses brasileiros não têm qualquer possibilidade de interferência ou participação nesses jogos da riqueza mundial, pois estão longe, até mesmo, do direito de serem consumidores da cesta básica”.

Não é a família, salvo exceções, já penalizada pelo seu estado de pobreza e miséria, que deve ser responsabilizada pela “situação irregular” em que se encontra. É o próprio Poder Público, aqui entendido enquanto Estado, que em muitas vezes, está violando e ameaçando os direitos inerentes do ser humano, primeiro. Assim, diversas ações destinadas à proteção da família vêm apenas fortalecer o poder público na sua tarefa política de controle disciplinar exercido sobre a vida de cada cidadão, reforçando a idéia de policiamento sobre as famílias, utilizando-se de órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, como “delegacias” punitivas, como é o caso dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direito, estes

[...] ao mesmo tempo que defendem as crianças da violência doméstica, impõe à família normas socialmente definidas. Ao defender a família pode descuidar dos direitos individuais. Enfim, ao fornecer recursos e sustentação às famílias se colocam em movimento estratégias de controle (MIOTO, 2001, p. 50).

<sup>3</sup> A partir do Código Civil de 2002 é utilizada a expressão “poder familiar”.



É preciso um Estado de Direito que garanta proteção social ao conjunto da população, através de políticas públicas que contribuam e instiguem o processo de emancipação e promoção das famílias, formando-as protagonistas do seu próprio desenvolvimento social.

### ✧ 3.3 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

No que diz respeito à convivência familiar e comunitária, direito este estabelecido como princípio no ECA e que vem para desconstruir antigas metodologias presentes nas instituições que não o asseguravam antes da promulgação da Lei, foram analisadas diversas categorias dentro dos abrigos de Florianópolis para que se possa apurar como este direito é garantido ou ameaçado pelas instituições.

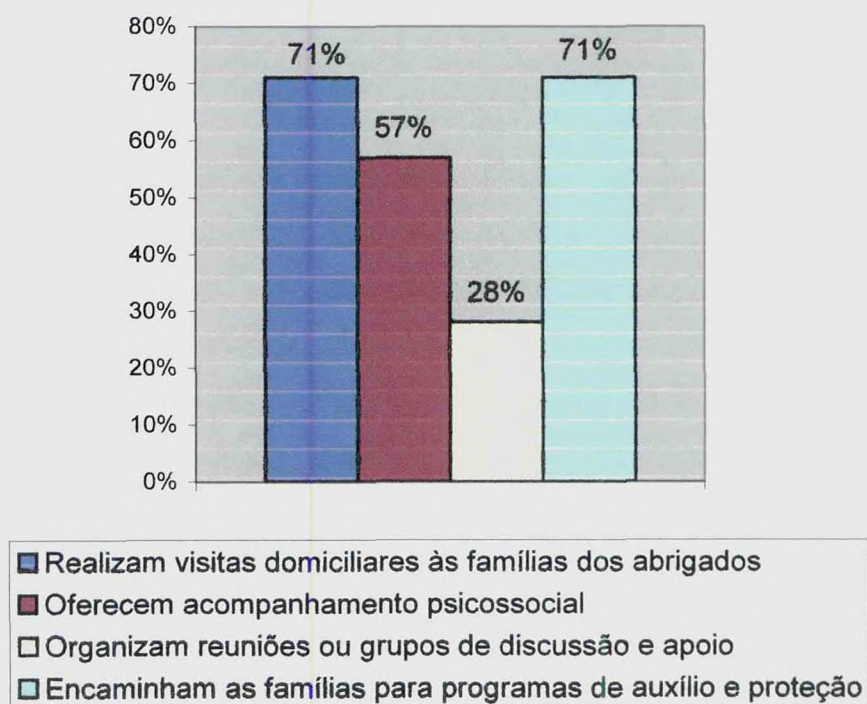
#### **3.3.1 Preservação dos vínculos familiares**

○ Quanto à preservação dos vínculos familiares, mais da metade (57%) dos abrigos promove visitas das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias (04) e a outra parcela (43%) não prevê este procedimento em suas metodologias (03), o que acaba por sinalizar uma dificuldade de garantia do direito à convivência familiar. Alguns técnicos, durante as entrevistas, expuseram a falta de recursos para realização das visitas. Outro dado correspondente ao incentivo à convivência com a família de origem refere-se à visitação das famílias aos abrigos. Apenas 01 (um) abrigo permite a visitação livre das famílias sem horários e datas pré-estabelecidos (14%); 43% dos abrigos possuem datas e horários que devem ser cumpridos pelas famílias (03); 43% também possuem data e horário de visitas definidos, porém, são flexíveis caso ocorra uma visita fora de hora (03). Somente 01 (um) abrigo (14%) realiza os dois tipos de procedimentos (promove visitas aos lares e permite visitação livre ao abrigo) e 01 (um) abrigo (14%) não atende nenhum dos dois critérios que promoveriam ações de convivência familiar.

### 3.3.2 Manutenção de grupo de irmãos

Todos os abrigos declararam priorizar a manutenção de grupo de irmãos, entretanto, devido ao dado de que 43% das instituições (03) não estarem organizadas sob agrupamento vertical e em consequência, não abrangerem uma faixa etária ampla de atendimento, muitos grupos acabam se desmembrando, porém, os técnicos avaliam que garantem à convivência familiar à medida que promovem visitas entre os irmãos. Há que se ressaltar que apenas 43% das instituições (03) atendem tanto meninas quanto meninos, o que vislumbra que o restante das instituições (04) não garante, de fato, a manutenção de grupo de irmãos<sup>4</sup> devido à separação por sexo.

### 3.3.3 Apoio à Família de Origem



**Gráfico 8 – Apoio à família de origem**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

<sup>4</sup> Recomenda-se: CARREIRÃO, Úrsula Lehmkuhl. **Irmãos em abrigos: possibilidades e limites para o resgate do direito à convivência familiar e comunitária**, por abordar com propriedade a questão de grupos de irmãos nos abrigos.



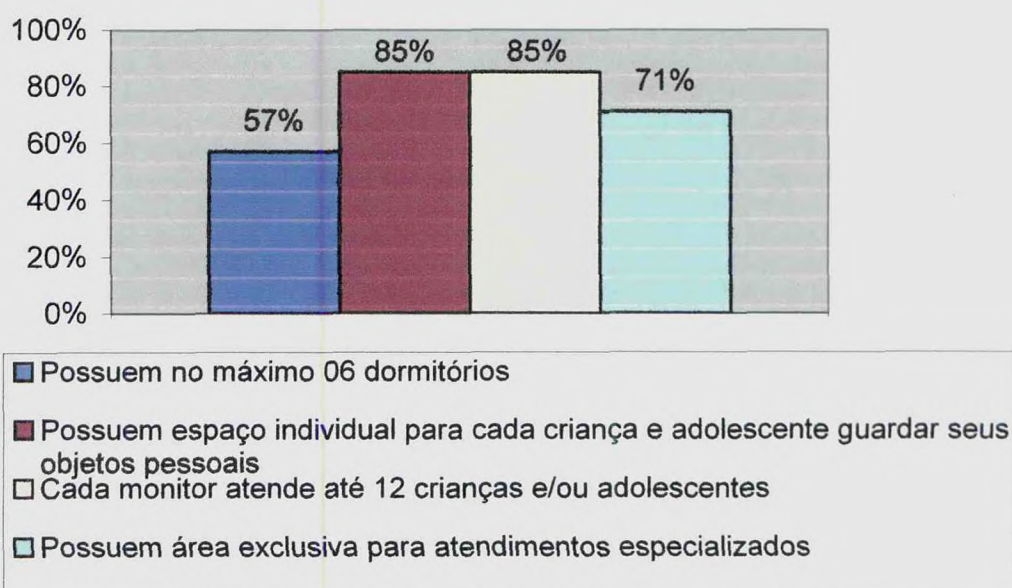
Quanto ao apoio à família de origem e ao retorno da criança ou do adolescente abrigado ao convívio com a sua família, foram analisados os seguintes critérios, tendo por base o Levantamento Nacional de Abrigos realizados pelo IPEA (2003): realização de visitas domiciliares, oferta de acompanhamento social, organização de reuniões ou grupos de discussão e apoio e encaminhamento para inserção em programas de auxílio/proteção à família. Quanto às visitas domiciliares aos lares das famílias de origem, 71% dos abrigos declararam realizar (05); 57% oferecem acompanhamento social (04); 28% organizam reuniões ou grupos de discussão e apoio (02); e 71% das instituições encaminham as famílias para inserção em programas de auxílio e proteção, sendo estes: Sentinela e Sócio-Familiar (05).

Em suma, 28% dos abrigos (02) declararam utilizar em suas metodologias, os 04 (quatro) tipos de procedimentos, o que implica em reconhecer que menos da metade das instituições de abrigo de Florianópolis promovem ações consideradas de apoio à família de origem. Destaca-se que em 25 de maio de 2006 foi deliberado pelo Poder Judiciário um termo de ajustamento de conduta com a finalidade de regulamentar o procedimento de abrigo, onde os programas oficiais de auxílio à família juntamente com o Conselho Tutelar deverão “estabelecer um plano de trabalho conjunto para avaliar a viabilidade ou não da manutenção do vínculo familiar, bem como definir as providências e medidas necessárias a serem tomadas, agilizando os encaminhamentos para definição da situação familiar da criança e/ou adolescente...” Esse termo de ajuste de conduta vem sendo discutido amplamente e todavia não foi colocado em prática.

### **3.3.4 Colocação em família substituta**

Foi averiguado qual o percentual de instituições que promovem ações de integração à convivência com outras famílias, através de guarda, tutela, adoção e programas de apadrinhamento. Apenas 01 abrigo da cidade declarou promover ações de apadrinhamento afetivo (14%). Em algumas instituições, as crianças e adolescentes passam finais de semana nas casas de voluntários cadastrados.

### 3.4 ORGANIZAÇÃO DOS ABRIGOS



**Gráfico 9 – Organização dos Abrigos**

Fonte: Ana Paula Lemke – Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis, 2006.

Todos os abrigos alegaram estar organizados como uma residência e 57% deles denominam-se “Casa Lar” (04).

Em 57% dos abrigos (04) há no máximo 06 dormitórios e em 43% deles (03), dormem no máximo 04 crianças e adolescentes em cada um. Em 57% dos abrigos (04) dormem mais de 04 crianças e adolescentes por dormitório e em 43% (03) há mais de 06 dormitórios. Ainda quanto à estrutura física, 85% dos abrigos (06) possuem espaço individual para cada criança e adolescente guardar seus objetos pessoais. Quanto aos cuidados cotidianos, em 85% (06) das instituições cada monitor atende até 12 crianças e/ou adolescentes, o que corresponde positivamente ao critério utilizado pelo IPEA, quando confere como máxima esta quantidade de crianças e adolescentes por cuidador. Das 07 (sete) instituições pesquisadas, 05 (cinco) possuem área exclusiva para atendimentos especializados, como: sala de enfermagem, sala de computação, consultório médico e dentário, sala de atendimento de fisioterapeutas etc. Este último dado aponta que muitos serviços disponibilizados às crianças e aos adolescentes acontecem dentro da própria instituição, inibindo o direito à convivência comunitária destes sujeitos.



### 3.5 A PARTICIPAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NA VIDA DA COMUNIDADE LOCAL

Quanto ao estímulo à participação na vida da comunidade local, 100% das instituições utilizam serviços externos disponíveis na comunidade para oferecer às crianças e aos adolescentes abrigados, como: creche; ensino regular; cursos de profissionalização; assistência médica e odontológica; atividades culturais, esportivas e de lazer; e assistência jurídica. Apenas 02 (dois) não oferecem nenhum desses serviços dentro da instituição (28%), o restante, 05 abrigos (72%) oferece pelo menos um deles, exclusivamente, dentro do abrigo.

### 3.6 ANÁLISES CENTRAIS

Diante do que foi apresentado, parte-se da constatação que o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes abrigados no município de Florianópolis é, no mínimo, frágil. Do que foi analisado quanto à garantia deste direito e tendo por base os critérios utilizados pelo IPEA (2003), tem-se como dados mais expressivos:

a) quanto à preservação dos vínculos familiares – 43% dos abrigos (03) não promovem visitas domiciliares das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias e somente 01 (um) abrigo permite a visita livre das famílias às instituições (14%); quanto ao não desmembramento de grupos de irmãos – nenhum abrigo acolhe qualquer criança ou adolescente, em 100% deles há restrições quanto ao sexo, faixa etária e também quanto à deficiência física, mental etc. Irmãos dificilmente permanecerão juntos nos abrigos da cidade, somente se forem do mesmo sexo ou se tiverem idades aproximadas;

b) quanto ao apoio à família – apenas 28% dos abrigos (02) realizam ações de apoio à família de origem através de 04 (quatro) procedimentos: visitas domiciliares, acompanhamento psicossocial, grupos de discussão e encaminhamentos aos programas oficiais de auxílio;

c) quanto ao incentivo à convivência com outras famílias – Nenhum dos abrigos incentiva a integração em família substituta através de guarda, tutela ou adoção; 01 (um) abrigo mantém programa de apadrinhamento (14%);

d) quanto à semelhança residencial – todos os abrigos da cidade declararam funcionar como uma residência, entretanto, 43% deles (03) atendem mais de 25 crianças e/ou adolescentes, o que prejudica o atendimento de forma personalizada e singular a cada abrigado e foge de uma feição residencial;

e) quanto à participação na vida da comunidade local – 100% dos abrigos utilizam algum serviço especializado na comunidade, porém, em 72% deles (05) há algum serviço oferecido exclusivamente dentro do abrigo. É preciso que as crianças e os adolescentes acessem os equipamentos sociais disponíveis na comunidade, sintam-se pertencentes, e não que estes venham até eles.

No próximo item será apresentado o acolhimento familiar formal, uma prática alternativa à institucionalização e que consiste em uma medida judicial de proteção às crianças e aos adolescentes que necessitam de acolhimento fora da família de origem, até que seja possível o seu retorno à família.

Essa prática vem sendo discutida e traz como princípio em sua ideologia, assegurar o direito à convivência familiar e comunitária. Assim sendo, autores como: Bittencourt (2004), Cabral (2004), Correia (2004), França (2006) e Gomes (2004), explicitam que o acolhimento familiar é uma prática que preserva este direito, tendo em vista que a criança/adolescente ou grupo de irmãos fica aos cuidados, de forma personalizada e individual, de uma família, usa a sua rede social e equipamentos sociais exclusivamente fora da residência.

Faz-se necessário ponderar que essa alternativa necessita de maior aprofundamento teórico, e que segundo Cabral (2004, p. 12) “seria imprudente considerar o Acolhimento Familiar como uma solução rápida sobre o problema da institucionalização sem aprofundar reflexões através de experiências e estudos já realizados sobre o tema. É necessário avançar com propriedade e com qualidade para investir neste tipo de atendimento”. O acolhimento familiar não visa substituir o acolhimento institucional, mas sim se apresentar como mais uma opção para proteção integral das crianças e dos adolescentes tendo como mote a defesa do direito à convivência familiar e comunitária.



## 4 ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO?<sup>5</sup>

### 4.1 COMPREENDENDO O ACOLHIMENTO FAMILIAR

Segundo Baptista (2006, p. 41), a modalidade de Acolhimento Familiar “surgiu com o intuito de pensar alternativas à institucionalização de crianças e adolescentes, uma prática muito antiga e, comprovadamente, prejudicial ao desenvolvimento integral dos mesmos”. Está fundamentada na desinstitucionalização, “na mudança de paradigmas com relação à violência doméstica contra crianças e adolescentes e no incentivo à cultura do acolhimento, ao conceber que as famílias acolhedoras não acolhem o filho do outro, mas um filho da sociedade” (GOMES, 2004, p. 51).

Essa proposta sinaliza uma perspectiva de proteger crianças e adolescentes em risco pessoal e/ou social, com enfoque ao atendimento personalizado e individual destes sujeitos, através das famílias acolhedoras<sup>6</sup>, no intuito de garantir os direitos destes sujeitos, entre eles o direito à convivência familiar e comunitária. Embora a prática informal de acolhimento seja considerada secular em nosso país, a proposta de transformá-la em formal e com características de uma política pública de proteção é considerada recente e carece de aprofundamento.

Apresenta-se como uma medida provisória, intermediada pelo Conselho Tutelar, Ministério Público e Juizado da Infância e da Juventude e é operacionalizada por uma equipe de técnicos que define um plano de intervenção com o intuito de enfrentar, juntamente com a família de origem, as crises que estiverem passando. Enquanto isso, a criança ou o adolescente permanece aos cuidados de uma família acolhedora, que foi devidamente selecionada, capacitada e treinada para recebê-los. A brevidade da medida impõe que, com agilidade, os técnicos possam trabalhar com a família de origem o retorno da criança ou adolescente ou

---

<sup>5</sup> Faz-se necessário informar que a versão final do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária traz uma mudança de terminologia. Por questões de ordem jurídica, a expressão “acolhimento familiar” foi substituída por “Programas de Famílias Acolhedoras”. Tendo em vista que tomamos conhecimento dessa mudança em 03 de abril de 2006, através de documento entregue pela Profª Dra. Myrian Veras Baptista – Coordenadora do NCA-, não incorporamos essa terminologia porque já havíamos defendido o Trabalho em 26 de março de 2007.

<sup>6</sup> As famílias participantes dos programas de acolhimento familiar recebem os mais variados nomes: “famílias guardiãs”, “famílias hospedeiras”, “famílias acolhedoras”, “famílias de apoio” etc (BITTENCOURT, 2005).



definir a suspensão do poder familiar. “O período de afastamento permite que a família de origem possa ser atendida em programas de apoio psicossocial e sendo mantida a visita da família de origem à criança, a fim de que se mantenham os vínculos entre ambas” (CABRAL, 2004, p. 8). O tempo é um fator determinante para que o acolhimento formal não se institucionalize e não perca as suas características.

Caracteriza-se também por ser uma política de atendimento realizada através de organizações governamentais e não-governamentais, inscrita no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e sujeita à fiscalização do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares, assim como é feito com as entidades de abrigo. É financiada com recursos do Poder Executivo, do Fundo para Infância e Adolescência (FIA) e por outros aportes.

O projeto é diferente do sistema de adoção, tendo em vista que não possui caráter filiatório e definitivo, e funciona como acolhimento temporário de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, cuja convivência com os pais ou responsáveis, no momento, não é possível. Cada família pode acolher no máximo uma criança, salvo grupo de irmãos, que deverão permanecer juntos.

De acordo com o ECA, a família acolhedora obriga-se a “prestar assistência material, moral, educacional à criança e ao adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais” (Art. 33), e normalmente não é composta por parentes da criança e do adolescente. Faz-se, geralmente, uma diferenciação entre família extensa e família acolhedora. Aquela é investida em programas de média complexidade, como Programas de Orientação e Apoio Sócio-Familiar, e estas constituem o chamado nível de alta complexidade, funcionando como um grupo de pessoas disponíveis a acolher uma criança, um adolescente ou um grupo de irmãos desconhecido, por um determinado período de tempo.

Quanto ao espaço físico, ressalta-se que no Acolhimento Familiar por se tratar de uma família que acolhe uma criança, um adolescente e no máximo um grupo de irmãos, o atendimento é mais personalizado e individual, já no Acolhimento Institucional, o atendimento caracteriza-se como coletivo e institucional, devido a quantidade de crianças e adolescentes atendidos.



## 4.2 A HISTÓRIA E OS MARCOS LEGAIS DO ACOLHIMENTO FAMILIAR

A trajetória histórica do Acolhimento Familiar é marcada por diversas manifestações internacionais. Alguns destes exemplos apanhados por Matilde Luna (2004), presidente do Instituto Mercosul Social (IMS), são: em 1909 no 1º Congresso sobre a Infância nos Estados Unidos, declarou-se que “um lar de acolhimento cuidadosamente selecionado é o melhor substituto do próprio lar para uma criança normal”; em 1948 na Grã-Bretanha, criaram-se Departamentos de Infância da Administração Local que começaram a retirar crianças das instituições e colocá-las em famílias acolhedoras; o governo israelense (1950) preocupado com o grande número de crianças imigrantes órfãs durante a 2ª Guerra Mundial, decidiu formular o projeto em questão; a Constituição Espanhola de 1978 impôs a experiência do acolhimento às Comunidades Autônomas, com a descentralização das políticas de proteção às crianças e aos adolescentes. No início de 1986, três Comunidades Autônomas tinham elaborado lei e regulamentos sobre o Acolhimento Familiar: Catalunha, Navarra e Valencia.

Diversos outros países adotaram esta prática como forma alternativa à institucionalização, como por exemplo: Estados Unidos (1910), Inglaterra (1940), França (1940), Argentina (1980) e Itália (1980). Segundo Cabral (2004, p. 11), na Suécia “[...] não há mais instituição e toda criança em situação vulnerável encontra-se em acolhimento”.

Apesar do programa de Acolhimento Familiar não possuir legislação específica no Brasil, há diversos marcos legais que o amparam, sendo alguns deles: a Constituição Federal de 1988 com o artigo 227 juntamente com o artigo 19 do ECA, onde diz que toda criança ou adolescente tem o direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em **família substituta** (grifo da autora) assegurada a convivência familiar e comunitária.

Nessa perspectiva, uma das práticas de colocação em família substituta no Brasil e no mundo é realizada através de projetos de Acolhimento Familiar, que conceitua a família participante como “aquela que, voluntariamente, tem a função social de acolher em seu espaço familiar a criança ou o adolescente, em risco pessoal e/ou social e que, para ser protegida, foi retirada de sua família de origem – desde que respeitada a sua identidade e história”. Além disso, a criança recebe “todos os cuidados básicos, afeto, amor e orientação, a fim de que



possa alcançar o seu desenvolvimento integral, a sua reintegração familiar e possa ser assegurada à convivência social e comunitária” (CABRAL, 2004, p. 7).

O ECA e a Convenção dos Direitos da Criança das Organizações das Nações Unidas (ONU) – 1989 – estimularam a reflexão e a criação de programas de Acolhimento Familiar por reconhecerem a família como espaço especial para a promoção e proteção social da criança e do adolescente.

Outro aporte legal que está sendo amplamente discutido refere-se ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária<sup>7</sup>, elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Pode ser definido como (2006, p. 16)

[...] o produto histórico da elaboração de inúmeros atores sociais comprometidos com os direitos das crianças e adolescentes brasileiros [...] espera contribuir para a construção de um novo patamar conceitual que orientará a formulação das políticas para que cada vez mais crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários ao seu pleno desenvolvimento.

O Plano está focado na preservação dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes. Dá ênfase a intervenção nas situações de ameaça ou rompimento dos vínculos familiares através do Acolhimento Familiar ou Institucional, abordando as diferenças entre as duas modalidades e os desafios para as duas práticas. Dessa forma, foram incluídos dispositivos legais especificamente destinados ao Acolhimento Familiar, com o intuito de orientar Estados e Municípios a definirem ações para garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência com seus familiares e sua comunidade. Esse Plano foi aprovado pelo Senado no dia 13 de dezembro de 2006.

A especialista em Acolhimento Familiar, Cláudia Cabral (2004), acredita que o direito à convivência familiar e comunitária dentro do programa é assegurado de uma forma menos periférica que no Acolhimento Institucional, tendo em vista que a família acolhedora, através de sua rede pessoal e social já definida, facilita a convivência comunitária e familiar da criança

---

<sup>7</sup> O Plano em sua versão preliminar chamava-se Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.



ou do adolescente, em detrimento ao Acolhimento Institucional em que este direito é mais fragilizado por ter como âmbito a instituição.

Por último, vale destacar a presença da modalidade de Acolhimento Familiar no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o que será abordado no próximo item.

#### **4.2.1 O Acolhimento Familiar no Sistema Único de Assistência Social - SUAS**

A Assistência Social é uma política pública de Proteção Social e integra o sistema de Seguridade Social do país, assim como a política de Saúde e de Previdência Social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi definido em 2004 com a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Dessa forma, projetos, serviços e programas que competem ao âmbito da assistência social passam a ser determinados por nível de complexidade: básica e especial (média e alta complexidade). O SUAS visa a importância do território como base de organização e tem na família, o foco central de suas ações.

A proteção social básica corresponde à prevenção de situações de risco através do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e por meio da potencialização das capacidades advindas da comunidade e das famílias. Tem como público alvo, famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e se concretiza por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que é o responsável pela oferta de serviços e ações de proteção social básica.

A proteção social especial está dividida em duas complexidades: média e alta. Tem como objetivo prover serviços e ações sócio-assistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e/ou social, cujos vínculos familiares e comunitários estão comprometidos em decorrência da violação de direitos. Quando esses vínculos ainda não foram rompidos e há violação de direitos, as situações são trabalhadas dentro da média complexidade, que abrange os serviços de apoio e orientação familiar. Estes, inclusive como a proteção social básica citada anteriormente, visam o fortalecimento e resgate dos vínculos familiares e comunitários e também, o empoderamento das famílias e dos indivíduos com vistas à conquista da autonomia destes sujeitos. Estas ações são prestadas no Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

As situações que competem à alta complexidade correspondem àquelas nas quais as famílias ou indivíduos, em decorrência de situação de ameaça (risco pessoal e social),



necessitam ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário em que se encontram, e serem tratados através de medidas protetoras. Visa a reconstrução dos vínculos, se possível, e o fortalecimento da autonomia dos sujeitos. Os serviços oferecidos dentro da proteção de alta complexidade são: Acolhimento Institucional (abrigos); Acolhimento Familiar (famílias acolhedoras); Casa Lar, República; Albergues; Casas de Passagem e Moradias Provisórias.

Os serviços de acolhimento, familiar e institucional, devem ser planejados e executados conforme preconiza o ECA e visar a provisoriedade e a excepcionalidade da medida de proteção. Devem objetivar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, através da luta incessante pela garantia do direito à convivência familiar e comunitária, e com brevidade trabalhar para o retorno à família de origem ou para a adoção. Dentre as outras funções essenciais, destaca-se que os dois tipos de acolhimento devem oferecer um ambiente de qualidade para que as crianças e adolescentes possam prosseguir o seu desenvolvimento bio-psico-cultural sem prejuízos.

#### 4.3 METODOLOGIA DOS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR

Este item tem por base a dissertação de mestrado de Baptista (2006) cujo objetivo é discutir o processo e a prática de Acolhimento Familiar, onde crianças e adolescentes, normalmente, são vítimas de violência doméstica. A autora realizou um estudo sobre o perfil e a metodologia dos programas nas seguintes cidades: Rio de Janeiro/RJ, Franca/SP, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP e São Bento do Sul/SC.

Vale destacar que as metodologias são diversas e carecem de profunda avaliação (Baptista, 2006). É importante para os programas de Acolhimento Familiar, definir referências e contra-referências, fluxos e procedimentos para evitar a superposição e/ou paralelismo de ações, respeitando as particularidades de cada município.

##### 4.3.1 A Seleção e o Trabalho com as Famílias Acolhedoras

Em geral, os programas de Acolhimento Familiar atendem crianças e adolescentes entre 0 a 14 anos que estão com seus direitos ameaçados ou violados e necessitam de proteção, sempre com determinação judicial e com caráter de excepcionalidade e provisoriedade. Os



adolescentes, dependendo da faixa etária, vão para as repúblicas, tendo em vista a dificuldade em conseguir famílias disponíveis para o acolhimento. Normalmente, as famílias de origem das crianças e dos adolescentes que são submetidos ao Acolhimento Familiar, apresentam dificuldades de corresponder às suas tarefas de cuidadores e protetores por conta de razões econômicas, sociais e psicológicas (falta de emprego e renda, violência, uso de drogas e outros fatores importantes que podem provocar rompimento dos vínculos familiares).

Primeiramente, procura-se divulgar e sensibilizar as comunidades para atrair famílias aptas a acolher crianças. “Em alguns municípios onde o programa tem um certo reconhecimento, não é necessário empreender muitos esforços nesse sentido. Já em outros, não há famílias suficientes para acolher” (BAPTISTA, 2006, p. 59).

Os pré-requisitos para ser acolhedor assemelham-se nas diferentes cidades pesquisadas. É preciso ter mais de 21 anos, não importando o estado civil e o sexo; residir no município ou proximidades; não ter interesse em adoção e ter disponibilidade e interesse de cuidar de uma criança ou adolescente. Além disso, “[...] é necessário estar em condições favoráveis de saúde física e mental, não ter qualquer pendência judicial e problemas de alcoolismo e drogadição (extensivo aos membros da família)” (GOMES, 2004, p. 54).

Caso preencham os requisitos citados acima, os candidatos a acolhedores são submetidos ao procedimento técnico-operativo de entrevista. Esta é utilizada para obter maiores informações a respeito do candidato, bem como para apreender o que lhe motivou para ser um acolhedor. “Deve ficar bem claro para o entrevistador que o objetivo da família é o acolhimento temporário e não a adoção” (BAPTISTA, 2006, p. 60). Nas entrevistas, geralmente, a família apresenta suas preferências quanto à faixa etária e ao tipo de criança e adolescente que se sente em condições de receber. “Em alguns casos, pode haver dificuldade para lidar com alguns problemas, como por exemplo, a violência sexual [...] a família acolhedora pode argumentar sua incapacidade de lidar com a situação e optar por não acolher” (BAPTISTA, 2006, p. 60).

Posteriormente, o técnico realiza uma visita domiciliar para a família candidata a fim de apreender se há condições físicas para o acolhimento da criança/adolescente ou grupo de irmãos. O objetivo da visita também é observar a dinâmica familiar e o meio social no qual a família está inserida.



Após todos os procedimentos anteriores, a família passa por um curso de capacitação em Acolhimento Familiar onde são abordados diferentes temas correlacionais: “[...] o treinamento não é só com os adultos que estão fazendo a opção pelo acolhimento, mas, se têm adolescentes e crianças na casa, eles também passam pela capacitação” (BAPTISTA, 2006, p. 60).

Destaca-se que, na maioria dos Programas, as famílias acolhedoras recebem um subsídio financeiro ou em gênero para custear as despesas da criança ou do adolescente. Este valor, normalmente, corresponde a um salário-mínimo pago pelas Prefeituras Municipais. A intenção não é profissionalizar o acolhedor, mas sim causar o menor impacto possível no orçamento da família já que estas são voluntárias. “O subsídio financeiro é maior para as famílias que acompanham crianças ou adolescentes com necessidades especiais [...] podendo ser fixado em até 3 (três) salários mínimos” (BAPTISTA, 2006, p. 55).

As famílias de origem, por sua vez, não recebem ajuda financeira o que poderia evitar, em alguns casos, o acolhimento da criança ou do adolescente, tendo em vista que a questão da violação de direitos está associada, estreitamente, com a falta de recursos financeiros das famílias. No Rio de Janeiro, por exemplo, “[...] 65% das famílias de origem que passam pela experiência de Acolhimento Familiar, não contam com nenhum recurso financeiro para seu sustento e 25% possuem 1 (um) salário mínimo como renda mensal” (CORREIA, 2004, p. 77).

#### 4.3.2 O Percurso do Acolhimento Familiar

O percurso do Acolhimento Familiar compreende as seguintes etapas:

**a) Denúncia:** O Conselho Tutelar, em geral, recebe a denúncia, entra em contato com a família de origem e inicia o trabalho de evitar o rompimento dos vínculos. Depois de encerradas todas as possibilidades de manutenção de uma criança ou de um adolescente junto à sua família de origem (nuclear ou extensa) por motivos diversos, há que se aplicar uma medida de proteção identificada pelo ECA como: abrigo em entidade ou colocação em família substituta (por exemplo, famílias acolhedoras).



**b) Encaminhamento para a equipe técnica:** A equipe técnica do Programa é acionada pelo Conselho Tutelar, porém, também ocorrem encaminhamentos via Juizado da Infância e da Juventude, Ministério Público e até mesmo de forma espontânea, “quando vêm por intermédio da própria família, vizinhos ou pessoas que presenciam a violência e já conhecem o projeto” (BAPTISTA, 2006, p. 61). Posteriormente, toma ciência da medida, conhece a criança ou adolescente através de uma entrevista inicial e faz um diagnóstico preliminar. Em seguida, aciona a família acolhedora mais adequada, que já foi previamente cadastrada e capacitada, e prepara o início do acolhimento. Geralmente, este período “varia de seis a doze meses, podendo ser prorrogado” (BAPTISTA, 2006, p. 62). Concomitantemente, é preparada a documentação necessária para que a família acolhedora possa ter a guarda provisória da criança, entretanto, em alguns programas a guarda fica sob a responsabilidade dos técnicos. Essa documentação é enviada ao Juizado da Infância e da Juventude.

**c) Encontros:** Os encontros entre a família de origem com as crianças e adolescentes acolhidos variam de programa para programa. Normalmente, os encontros são semanais e realizados em um lugar neutro (por exemplo, sede do programa) com acompanhamento de um técnico (Assistente Social ou Psicólogo). O Juizado da Infância e da Juventude deve dar a liberação para a família de origem visitar a criança ou adolescente acolhido na residência da família acolhedora, sempre com a avaliação da equipe técnica que está atendendo o caso. No Rio de Janeiro, por exemplo, “[...] no início do acolhimento, a família de origem não sabe o endereço da família acolhedora, apenas a equipe e os órgãos competentes. Depois que as famílias estabelecem vínculos de confiança, a própria família acolhedora passa endereço, telefone, convida para visitar a casa etc” (CORREIA, 2004, p. 77).

Vale destacar, que o acolhimento formal se apresenta como alternativa à institucionalização com vistas a garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Dessa forma, questiona-se se o ocultamento do endereço da família acolhedora condiz com uma prática que assegure este direito e se famílias acolhedoras são preparadas para interagirem com as famílias de origem.

**e) O processo de retorno à família:** O processo de retorno à família deve ser estimulado desde o início do acolhimento, tendo em vista que este consiste em ser provisório e



excepcional. É preciso que exista uma rede que articule serviços, programas e projetos de atendimento à família para que haja sucesso no retorno da criança e do adolescente ao seu lar. O desemprego e a falta de recursos financeiros para prover cuidados aos filhos são os principais fatores que dificultam o retorno (BAPTISTA, 2006).

O tempo de acompanhamento às famílias de origem após o retorno da criança é variável e, dura, em geral, seis meses. “Alguns projetos trabalham com prazos, outros acompanham pelo tempo que a equipe achar necessário” (BAPTISTA, 2006, p. 65). Em Campinas, por exemplo, o acompanhamento à família após o retorno da criança é de cinco anos. A autora (2006) não encontrou registros de fatores que contribuam para a permanência das crianças e dos adolescentes na família de origem, ou seja, que facilitem o retorno e à vida em família novamente, porém, ao mesmo tempo, não encontrou casos de reincidência de crianças e de adolescentes para os programas de Acolhimento Familiar estudados.

#### **4.3.3 A Experiência de São Bento do Sul**

São Bento do Sul, localizada no norte do Estado, possui 72 mil habitantes. O motivo para apresentação desta experiência se dá a partir da minha participação no 1º Seminário sobre Acolhimento Familiar ocorrido nesta cidade em agosto de 2006 e também, devido a ser uma experiência que é operacionalizada no estado de Santa Catarina.

A cidade não possui abrigos e tem no Acolhimento Familiar (Programa “Famílias de Apoio”), a única opção para proteger crianças e adolescentes que precisam ser afastados do convívio familiar por conta da violação de direitos. Isabel Fuck Bittencourt, Assistente Social judiciária na Comarca de São Bento Sul/SC, relatou a experiência do município no livro de Cláudia Cabral (2004) – “Acolhimento Familiar: experiências e perspectivas” – e segundo ela, a implantação do programa de acolhimento familiar contou com o apoio do Poder Executivo Municipal, do Juizado e da Promotoria da Infância e da Juventude.

A Assistente Social reconhece que o programa existe devido às famílias que se dispõem a acolher as crianças e os adolescentes. Para tanto, criou-se um Grupo de Trabalho formado pelos profissionais e representantes dos parceiros do programa, como: Conselho Tutelar, Prefeitura Municipal, Grupo de Estudos e Apoio à Adoção – Gerando Amor (ONG), Juizado da Infância e da Juventude entre outros, tendo como um de seus objetivos trabalhar na



divulgação e cadastramento das famílias de apoio. O Grupo é responsável também pela avaliação do programa, organização de encontros, cursos etc.

O Programa foi implantado oficialmente no município no ano de 2002 e já realizou o Acolhimento Familiar de 29 crianças (BITTENCOURT, 2007). Está vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comunitário, e os recursos são oriundos da Prefeitura Municipal e FIA. Possui como metodologia: - divulgar o Programa e recrutar famílias de apoio; avaliar e preparar as famílias; acolher as crianças e os adolescentes; acompanhar e apoiar a família de origem; trabalhar o vínculo criança-família de origem; preparar para o término do acolhimento; acompanhar após o acolhimento, a criança, a família de origem e a família de apoio.

As famílias de apoio ficam com a guarda provisória da criança e recebem subsídio financeiro em espécie (1 salário mínimo). O acolhimento é provisório, com prazo definido e cada família pode acolher no máximo uma criança, salvo grupo de irmãos.

A equipe técnica é formada por profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia e o trabalho é sempre realizado em duplas formadas por profissionais de diferentes áreas (BITTENCOURT, 2004, p. 30). Atualmente, a equipe se constitui por 01 psicólogo, 01 assistente social, 01 pedagogo, 01 assistente administrativo e 01 motorista disponibilizados pela Prefeitura Municipal; 01 assistente social disponibilizado pelo Juizado da Infância e da Juventude de São Bento do Sul; por profissionais voluntários e outros.

Em 2006, a Assistente Social que representa a Prefeitura no programa de Famílias de Apoio concluiu uma pesquisa, cujo objeto de estudo era captar o perfil das famílias acolhedoras em São Bento do Sul. Este material foi disponibilizado no 1º Seminário Catarinense de Acolhimento Familiar realizado em agosto de 2006 na cidade de São Bento do Sul.

Dentre os resultados obtidos, averiguou-se que as famílias pesquisadas, num total de 6 (seis) são compostas, em sua maioria, por casais, onde as mulheres exercem atividades remuneradas ou são aposentadas e professam a religião católica (66%). Apenas 1 (uma) família conheceu o Programa através de divulgação, as demais já tinham contato com pessoas que estavam participando do planejamento e implementação do Programa.

Com relação à motivação para participarem do Programa, a pesquisadora chegou a diversas respostas que vão desde sentimentos caritativos (necessidade de ajudar o próximo) até a vontade de participar de um processo de mudança social.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho teve por finalidade analisar a operacionalização de práticas sociais que visam proteger a criança e o adolescente, que se encontram afastados do convívio familiar, e apreender as aproximações e os distanciamentos entre a Lei e as práticas no que concerne à garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Primeiramente, houve a necessidade de contextualizar a problemática das crianças, dos adolescentes e das famílias, que passam por situação de rompimento de vínculos junto ao sistema econômico-político e às transformações no mundo do trabalho. As influências destas transformações e do sistema neoliberal sobre as famílias é muito significativa, alterando suas configurações, suas formas de organização, bem como suas formas de proteger seus membros. Em seguida, foi avaliado que o sistema de proteção social brasileiro não chegou a se consolidar como provedor de direitos e que tampouco se experimentou um Estado de Bem-Estar Social, tendo em vista que o Brasil é um país de capitalismo tardio e quando pensava em constituir um Estado Democrático de Direito, foi absorvido pela hegemonia do neoliberalismo.

Dessa maneira, é verificado que para atender às necessidades do capital, a família brasileira é aclamada a se responsabilizar e prover bem-estar de seus membros sem a “ajuda” do Estado. Este passa a prover a proteção social apenas para os mais pobres, de maneira focalizada, residual e, muitas vezes, de pouca qualidade - como são os serviços públicos oferecidos atualmente.

Reitera-se que o direito da criança e do adolescente de viver com sua família e junto à sua comunidade com qualidade de vida - e com a garantia dos demais direitos fundamentais previstos pelo ECA - só será assegurado se houver um sistema de proteção social que ofereça recursos para sua concretização, ou seja, é preciso que existam políticas públicas integradas que atendam as necessidades sociais da família e equipamentos sociais disponíveis nas comunidades (centros de saúde, escolas, creches, projetos etc). Do contrário, a família deixará de corresponder a algumas de suas “obrigações” e poderá ser penalizada por tais atos como, por exemplo, com o abrigamento de suas crianças e de seus adolescentes. Esta é uma das faces perversas do sistema de proteção social brasileiro, que reconhece a família como lugar por



excelência de promoção social, porém não dispõe de um conjunto de políticas públicas que garantam a universalidade do acesso aos direitos e que sejam capazes de dar suporte à família para que ela dê conta de suas funções. É importante ressaltar que as famílias pobres é que são alvo deste sistema e que sofrem, constantemente, as sanções postas pelas legislações.

Posteriormente, passou-se para a análise da operacionalização da medida de abrigo em Florianópolis, onde se pôde verificar, através dos resultados da pesquisa, que o direito à convivência familiar e comunitária é frágil no município. Dentre os resultados mais expressivos, destacam-se: 43% dos abrigos (03) não oportunizam visitas domiciliares das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias; quanto ao não desmembramento de grupos de irmãos, nenhum abrigo acolhe qualquer criança ou adolescente, em 100% deles há restrições quanto ao sexo, faixa etária e também quanto à deficiência física, mental etc – irmãos dificilmente permanecerão juntos nos abrigos da cidade, somente se forem do mesmo sexo ou se tiverem idades aproximadas; apenas 02 (dois) abrigos (28%) realizam ações de apoio à família de origem através de 04 (quatro) procedimentos: visitas domiciliares, acompanhamento psicossocial, grupos de discussão e encaminhamentos aos programas oficiais de auxílio; em 72% dos abrigos (05) há algum serviço oferecido exclusivamente dentro do abrigo.

Cabe ressaltar que essa questão deve ser problematizada junto à rede de proteção das crianças e dos adolescentes, tendo em vista que a garantia do direito à convivência familiar e comunitária não é algo restrito e função exclusiva do universo de abrigos, mas de todos os organismos que prevêm a proteção integral destes sujeitos (Conselhos de Direitos, Juizado da Infância e da Juventude, Ministério Público, Conselhos Tutelares etc). É preciso que haja apoio aos abrigos, na rede de proteção, para que sejam elaboradas estratégias que permitam criar e sustentar uma forma coletiva de trabalho para a garantia, defesa e promoção do direito à convivência familiar e comunitária dentro das instituições.

Por fim, apresentou-se a proposta de Acolhimento Familiar como uma alternativa de proteção às crianças e aos adolescentes que são afastados de seus lares e de garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Entretanto, conclui-se que essa alternativa deve ser estudada com mais aprofundamento teórico, bem como precisa ser discutida amplamente dentro dos espaços de proposição de práticas sociais, principalmente no que se refere à forma de manutenção dos vínculos familiares e comunitários dentro das metodologias dos



Programas. Ficam alguns questionamentos: Como garantir a convivência comunitária da criança e do adolescente com a sua comunidade de origem? Garantir a convivência comunitária é somente acessar os equipamentos sociais na comunidade? Como se trabalha a questão das visitas das famílias de origem às famílias acolhedoras em outros países e em outras cidades brasileiras? Como mobilizar uma sociedade, como a brasileira – onde está eminentemente presente o racismo velado ou seletivo (em função da classe social) - quanto ao Acolhimento Familiar?

A proposta também necessita se desprender, na sua totalidade, do enfoque da “ajuda”, do “voluntarismo”, da “benesse” e garantir a responsabilização do Estado, tanto para subsidiar financeiramente as famílias acolhedoras, bem como para prover as necessidades básicas da família de origem para evitar o rompimento dos vínculos (garantia de renda, por exemplo). Não podendo significar, de maneira nenhuma, a substituição do Estado pela sociedade civil organizada.

Deixam-se como sugestões para outras pesquisas envolvendo este tema: o aprofundamento teórico sobre o Acolhimento Familiar no Brasil e em outros países; e como os adolescentes, excluídos muitas vezes do Acolhimento Familiar tendo em vista a idade avançada, conseguem ter o direito à convivência familiar e comunitária garantido nas Repúblicas ou em outro tipo de acolhimento, quando não há abrigos na cidade e tampouco famílias acolhedoras disponíveis para acolhê-los.

Do exposto, faz-se um destaque para a importância da participação dos Assistentes Sociais nestes espaços de “proposição, articulação e avaliação das políticas sociais”, cabível aqui falar na articulação dos profissionais com os Conselhos de Direitos, Juizado da Infância e da Juventude e outras entidades de proteção da criança e do adolescente para pensar práticas sociais que garantam o direito à convivência familiar e comunitária, bem como para reordenar as que existem com os princípios do ECA. Tal articulação faz-se sumamente importante, devido à responsabilidade do Assistente Social em ser propositor de novas políticas públicas que visem, a longo prazo, a construção de uma nova ordem societária. Abster-se da participação nestes espaços, faz com que a prática profissional restrinja-se apenas à execução, um trabalho rotineiro e passível de alimentar aos interesses do Estado, das classes dominantes, e não aos interesses da classe majoritária da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Crise Capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Capacitação em Serviço Social e políticas sociais** – Crise Contemporânea, Questão social e Serviço Social. Brasília: CFESS – ABEPSS – CEAD – UnB, módulo 1, 1999.

ARRUDA, José. J; PILETTI, Nelson. **Tudo a História**, Ática, 7a. ed., 1997, 408 p.

BANCO Central do Brasil. **Dívida Externa**. Disponível em <<http://www.bancocentral.gov.br/?ECOIMPEXT>>. Acesso em 14 de novembro de 2006 às 20:00h.

BAPTISTA, Rachel. **Acolhimento familiar, experiência brasileira**: reflexões com foco no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006, 112p. Dissertação de Mestrado, Departamento de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

BITTENCOURT, Isabel L. F. **Acolhimento Familiar**: Uma alternativa de proteção. II Seminário da Infância e Juventude - Retorno ao Lar/Salvador – BA, 2005. Disponível em: <[http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/infancia/projetos/2005/apresentacao\\_salvador\\_ba\\_sem\\_fotos.ppt](http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/infancia/projetos/2005/apresentacao_salvador_ba_sem_fotos.ppt)>. Acesso em: 20 de janeiro de 2007 às 10h.

\_\_\_\_\_. Relato da experiência Acolhimento Familiar. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

\_\_\_\_\_. **Dúvida sobre o Acolhimento Familiar**. Mensagem recebida por <[ilfb7001@tj.sc.gov.br](mailto:ilfb7001@tj.sc.gov.br)> 22 de fevereiro de 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – ECA.

CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento familiar: experiências e perspectivas**. Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

CARREIRÃO, Úrsula Lehmkuhl. **Irmãos em abrigos**: possibilidades e limites para o resgate do direito à convivência familiar e comunitária. Florianópolis, 2005. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - por abordar com propriedade a questão de grupos de irmãos nos abrigos.

CARVALHO, Maria do Carmo B. A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Revista Serviço Social e Sociedade** ano XXI, nº 62. São Paulo: Cortez, 2000. p. 144-155.



CARVALHO, Jailton. Lula veta maior controle sobre ONGs. **Jornal O Globo**, jan/ 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=346093>. Acesso em: 20 de janeiro de 2007 às 18h00.

CONTAS ABERTAS. **União repassou R\$ 13,4 bi para ONGs, OSCIPs e Fundações de 2001 a 2006.** Disponível em: [http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=1512](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1512). Acesso em: Outubro de 2006, às 18h30m.

CORREIA, Vera Lúcia da Costa. Uma Alternativa de atendimento à criança vítima de violência doméstica. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar: experiências e perspectivas.** Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

- DRAIBE, Sônia M. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas.** ANPOCS – CIÊNCIAS HOJE, p. 13-61, 1989.

DRUCK, Graça. A “cultura da qualidade” nos anos 90: a flexibilização do trabalho na indústria petroquímica da Bahia. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos: Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DUPAS, Gilberto. **A informalização no mercado de trabalho.** Estudos Avançados. Vol. 11. nº 29. São Paulo, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100018](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100018). Acesso em: 19 de dezembro de 2006 às 09h20m.

ELOGICA. **José Sarney 1985-1989.** Disponível em: <http://elogica.br.inter.net/crdubeux/hsarney.html> . Acesso em: 14 de fevereiro de 2007 às 17h.

ENCICLOPÉDIA LIVRE. **Fordismo.** Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Fordismo>. Acesso em: 11 de janeiro de 2007 às 14h.

FAGNANI, Eduardo. O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas. **Jornal da UNICAMP** (versão eletrônica), Campinas, edição 301-12 a 18 set 2005, p. 6 (Entrevista concedida a Luiz Sugimoto). Disponível em: <http://www.unicamp.br> Acesso em: 10 janeiro de 2007 às 14h25m.

- FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social**, módulo 3 – Políticas Sociais. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.

FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO – FBO. **Superávit primário.** [S.l: S.n.], 2004. (Cadernos para Discussão).

FRANÇA, Marina. **Famílias Acolhedoras**: preservando a convivência familiar e comunitária. São Paulo: Veras Editora, 2006.

FREIRE, Paulo. **A Importância do Ato de Ler**: em três artigos que se completam. 22 ed. São Paulo: Cortez, 1988. 80 p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Marcy. O Projeto Família Acolhedora no Rio de Janeiro. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar**: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

GRUPO DE ESTUDOS E APOIO À ADOÇÃO DE FLORIANÓPOLIS. Filhos do Coração. **Jornal Anotícia**, Joinville, 25 de maio de 2002.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: Dimensões Históricas, Teóricas e Ético-Políticas. Debate CRESS, Fortaleza, n. 6, 1997.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social. In: **Capacitação em Serviço Social e políticas sociais** – Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CFESS – ABEPSS – CEAD – UnB, módulo 1, 1999.

INSTITUTO Camargo Corrêa. 2007. Disponível em: <<http://www.institutocamargo.org.br>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2007 às 18h.

\_\_\_\_\_. **Apresentação do Seminário Abrigar**. 2006. Disponível em: <<http://www.institutocamargo.org.br/abrigar>>. Acesso em: 27 de dezembro de 2006 às 15h30m.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Diretoria de Políticas Sociais – Disoc. **Levantamento nacional dos abrigos para crianças e adolescentes da rede de Serviços da Ação Continuada (SAC)**. Brasil: 2003.

KALOUSTIAN, Sílvio. M. (Org.). **Família brasileira**: a base de tudo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

KAMEYAMA, Nobuco. Notas introdutórias para a discussão sobre Reestruturação Produtiva e Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete. **A nova fábrica de consensos**: Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LEFÈVRE, Fernando. Bases Sócio-Culturais dos Artigos. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**. São Paulo, 11 (2), 2001.

LEMKE, Ana Paula. **Relatório de Estágio Curricular Obrigatório**. Florianópolis, 2005/2.



\_\_\_\_\_; VALENÇA, Maria Manoela. **O direito à convivência familiar e comunitária dentro do sistema de proteção à criança e ao adolescente de Florianópolis: desafios e perspectivas**. II Seminário Abrigar: Cuidado e Proteção Integral. Instituto Camargo Côrrea. São Paulo, novembro de 2006.

MENDEZ, Emilio Garcia. O atendimento social às crianças e adolescentes. In: **Trabalhando abrigos**. CBIA/IEE . São Paulo: Cadernos de ação N°03 -PUC-SP, 1993.

LIMA, ELIÉTE MARIA DE; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. A **proteção social no âmbito da família**: um estudo sobre as famílias do bairro Monte Cristo em Florianópolis. Florianópolis, 2006. [154] f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

LUNA, Matilde. Algumas definições sobre Acolhimento Familiar e o seu desenvolvimento na Argentina. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar**: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

\_\_\_\_\_. Como melhorar e desenvolver o Acolhimento Familiar na Argentina. In: CABRAL, Claudia (Org.). **Acolhimento Familiar**: experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: ABTH, 2004.

MIOTO, Regina C. T. **Novas propostas e velhos princípios**: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. Fronteras. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República. n. 4, set. 2001. p. 93-102

MONTAÑO, Carlos. Das lógicas do Estado às lógicas da sociedade civil: Estado e terceiro setor em questão. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n° 59. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. Palestra: **O Terceiro Setor e a Administração**. Semana da Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. 22 de setembro de 2006.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos**: Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Angela Santana do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos**: Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 01. Brasília: UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Sociais e Mínimos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.



Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (versão preliminar). Brasília, 2006. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15/10/04, e publicada no Diário Oficial da União em 28/10/04.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Dados Estatísticos**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/index.php?link=perfil&sublink=demografia>>. Acesso em: 01 de outubro de 2006 às 18h30m.

QUANTO vale ou é por quilo? Filme. Direção de Sérgio Bianchi. São Paulo, 2005.

RAUEN, Fábio José. **Elementos de iniciação à pesquisa**. Rio do Sul, SC: Nova Era, 1999.

SALOMON, Marta. ONGs "ineptas" recebem 54% dos repasses ao setor, diz TCU. **Folha Online**. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86605.shtml>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2006 às 15h.

SELLTIZ, C. In: RAUEN, Fábio José. **Elementos de iniciação à pesquisa**. Rio do Sul, SC: Nova Era, 1999.

SOUZA, Marli P. Políticas de Proteção para a Infância e Adolescência: problematizando os abrigos. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas: EDUCAT, v. 12, nº 1, jun/2006.

SPOSATI, Aldaíza. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD, 1999.

TELES, Aline. **União repassou R\$ 13,4 bi para ONGs, OSCIPs e Fundações de 2001 a 2006**. 2006. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=1512](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1512)> . Acesso em: 24 de outubro de 2006 às 18h30m.

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. Firmado entre Ministério Público, Conselho Tutelar e Programas de Abrigo. Florianópolis, maio de 2006.

VALENÇA, Maria Manoela. **Rastreamento de Famílias Guardiãs**. Projeto de Pesquisa. Departamento de Serviço Social, Florianópolis, 2005.

\_\_\_\_\_; LEMKE, Ana Paula. **Relatório da pesquisa Rastreamento dos Programas de Famílias Guardiãs no estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 2006.

VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção dos vínculos. In: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (Org.). **Família brasileira: a base de tudo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.



WIKIPEDIA. **Fordismo**. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fordismo>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2007 às 20h.

**APÊNDICE****APÊNDICE A - Levantamento Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes em Florianópolis/SC<sup>6</sup>**

Instituição: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Assistente Social: \_\_\_\_\_

Coordenador(a): \_\_\_\_\_

1. A instituição é:

☐ não-governamental☐ governamental

2. Possui influência religiosa:

☐ Não☐ Sim. Qual? \_\_\_\_\_

3. Quando a instituição foi criada?

\_\_\_\_\_

4. A instituição acolhe qualquer criança ou adolescente em situação de risco social ou pessoal?

☐ Sim

\_\_\_\_\_

<sup>6</sup> Este questionário tem por base as questões levantadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), aos abrigos do Brasil em 2004.



( ) Não. Especifique: \_\_\_\_\_

5. A instituição possui instalação física adaptada para pessoas com deficiência (PCDs)?

( ) Sim

( ) Não

6. A instituição realiza atendimento em regime misto de co-educação (acolhem tanto meninos quanto meninas em suas dependências)?

( ) Sim

( ) Não. Acolhemos apenas meninas.

( ) Não. Acolhemos apenas meninos.

7. Qual é a menor e a maior idade de atendimento na instituição?

\_\_\_\_\_

8. Quanto ao regime:

( ) Predomina o regime de permanência continuada, onde crianças e adolescentes ficam no abrigo o tempo todo, fazendo da instituição seu local de moradia.

( ) As crianças e os adolescentes ficam aos cuidados da instituição durante a semana e retornam a suas casas nos fins-de-semana.

( ) As crianças e os adolescentes ficam aos cuidados da instituição durante a semana e com famílias substitutas (apadrinhamento afetivo) nos finais de semana.

( ) Outro. Especifique: \_\_\_\_\_

9. A instituição acolhe:

( ) Exclusivamente crianças

( ) Exclusivamente adolescentes

( ) Exclusivamente crianças e adolescentes

( ) Crianças, adolescentes e adultos

( ) Crianças, adolescentes e idosos

( ) Crianças, adolescentes, adultos e idosos

10. Que outros serviços a instituição realiza para a comunidade? (Há a possibilidade de ser marcada mais de uma opção)

- ( ) Não são oferecidos outros serviços  
 ( ) Atividades no turno complementar ao da escola  
 ( ) Apoio psicológico e/ou social a famílias de crianças e adolescentes  
 ( ) Cursos de profissionalização. Quais? \_\_\_\_\_  
 ( ) Escola  
 ( ) Creche  
 ( ) Pré-Escola  
 ( ) Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

11. Como a instituição é financiada?

- ( ) Recursos Privados. Especifique: \_\_\_\_\_  
 ( ) Recursos Públicos. Especifique: \_\_\_\_\_

12. Quantas crianças (0 a 12 anos) estão abrigadas na instituição?

\_\_\_\_\_

- Quantas meninas? \_\_\_\_\_
- Quantos meninos? \_\_\_\_\_
- Quantos destituídos do poder familiar? \_\_\_\_\_

13. Quantos adolescentes (13 a 18 anos) estão abrigados na instituição?

\_\_\_\_\_

- Quantas meninas? \_\_\_\_\_
- Quantos meninos? \_\_\_\_\_
- Quantos destituídos do poder familiar? \_\_\_\_\_

14. Por faixa etária, quantas crianças e adolescentes encontram-se abrigados?



<b>Faixa Etária</b>	<b>Quantidade</b>
0 a 03 anos	
4 a 6 anos	
7 a 9 anos	
10 a 12 anos	
13 a 15 anos	
16 a 18 anos	
Mais de 18 anos	

15. Qual a etnia predominante?

- ( ) Brancos  
( ) Não-brancos

16. Qual o tempo, predominante, de permanência da criança na instituição?

- ( ) De 0 a 06 meses  
( ) De 07 meses a 1 ano e meio  
( ) De 1 ano e meio a 2 anos e meio  
( ) De 02 anos e meio a 03 anos e meio  
( ) De 03 anos e meio a 05 anos  
( ) Mais de 05 anos

17. Qual o tempo, predominante, de permanência do adolescente na instituição?

- ( ) De 0 a 06 meses  
( ) De 07 meses a 1 ano e meio  
( ) De 1 ano e meio a 2 anos e meio  
( ) De 02 anos e meio a 03 anos e meio  
( ) De 03 anos e meio a 05 anos  
( ) Mais de 05 anos

18. Quanto ao sistema escolar:

- Quantas crianças (de 0 a 06 anos) freqüentam creche? \_\_\_\_\_
- Dos que têm entre 7 e 18 anos quantos vão à escola? \_\_\_\_\_
- Quantos adolescentes não são letrados? \_\_\_\_\_
- Quantas crianças e adolescentes estão fora da escola? \_\_\_\_\_

- Quantas crianças estão fora da creche? \_\_\_\_\_

19. Quais os motivos que levaram meninos e meninas à instituição? (Há a possibilidade de ser marcada mais de uma opção)

- ( ) Carência de recursos materiais da família responsável (pobreza)  
 ( ) Abandono pelos pais ou responsáveis  
 ( ) Violência doméstica (maus-tratos físicos e/ou psicológicos praticados pelos pais ou responsáveis)  
 ( ) Pais ou responsáveis dependentes químicos/alcoolista  
 ( ) Vivência de rua  
 ( ) Órfão (morte dos pais ou responsáveis)  
 ( ) Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

20. Quanto à situação familiar:

	<b>Quantidade</b>
Com família e com vínculo	
Com família e sem vínculo	
Impedimento judicial	
Família desaparecida	
Sem família	

21. A instituição promove visitas das crianças e dos adolescentes aos lares de suas famílias?

- ( ) Sim  
 ( ) Não

22. A instituição permite visitação livre das famílias ao abrigo, sem datas e horários pré-estabelecidos?

- ( ) Sim  
 ( ) Não



23. A instituição prioriza a manutenção de grupos de irmãos?

☐ Sim

☐ Não

24. Organiza-se sob agrupamento vertical (intervalo entre idade mínima e máxima maior do que 10 anos)?

☐ Sim

☐ Não

25. Quanto ao apoio à família, a instituição:

- Realiza visitas domiciliares às famílias dos abrigados?

☐ Sim ☐ Não

- Oferece acompanhamento social para as famílias de origem?

☐ Sim ☐ Não

- Organiza reuniões ou grupos de discussão e apoio com as famílias de origem?

☐ Sim ☐ Não

- Encaminha para inserção em programas de auxílio/proteção à família?

☐ Sim ☐ Não

26. Quanto ao incentivo à convivência com outras famílias:

- Incentiva a integração em família substituta (guarda, tutela, ou adoção)

☐ Sim ☐ Não

Como? \_\_\_\_\_

- Mantém programas de apadrinhamento

☐ Sim ☐ Não

27. A instituição está organizada como uma residência?

☐ Sim

☐ Não

28. Possui espaço individual para que a criança e adolescente possam guardar seus objetos pessoais?

☐ Sim

( ) Não

29. Quantos dormitórios possui a instituição?

\_\_\_\_\_

30. Quantas crianças e adolescentes dormem em um dormitório?

\_\_\_\_\_

31. A instituição possui área exclusiva para serviços especializados?

( ) Sim

( ) Não

32. A instituição atende até:

( ) 20 crianças e adolescentes

( ) 25 crianças e adolescentes

( ) mais de 25 crianças e adolescentes

( ) Outra. Especifique: \_\_\_\_\_

32. Quanto aos cuidados cotidianos, cada profissional (pais sociais, educadores, monitores) é responsável por quantas crianças e adolescentes?

\_\_\_\_\_

33. A instituição utiliza serviços externos disponíveis na comunidade para oferecer às crianças e aos adolescentes abrigados?

( ) Não

( ) Sim. Sendo estes (há a possibilidade de ser marcada mais de uma opção):

( ) creche

( ) ensino regular

( ) profissionalização para adolescentes

( ) assistência médica e odontológica

( ) atividades culturais, esportivas e de lazer

( ) assistência jurídica

34. A instituição conta com a participação de pessoas da comunidade no processo educativo?



( ) Não

( ) Sim. Especifique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

35. A instituição possui trabalho voluntário na equipe técnica?

( ) Não

( ) Sim. Especifique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

36. A instituição possui trabalho voluntário na equipe de serviços complementares?

( ) Sim

( ) Não